
3 1761 05505441 5

A Monsieur

Respectueux et cordial hommage

Etienne Lamy

INSTITUTIONS POLITIQUES

DE

L'EUROPE CONTEMPORAINE

DU MÊME AUTEUR

Institutions politiques de l'Europe contemporaine.

Tome I Angleterre-Belgique . . . . 1 vol.
Tome II Allemagne. . . . . 1 vol.
Tome III Suisse-Italie. . . . . 1 vol

ÉTIENNE FLANDIN
ANCIEN PROCUREUR GÉNÉRAL
DÉPUTÉ DE L'YONNE

Institutions Politiques de l'Europe Contemporaine

Constitution — Gouvernement
Assemblées parlementaires
Administration locale — Justice

TOME IV

PAYS-BAS — LUXEMBOURG
DANEMARK — SUÈDE — NORVÈGE

PARIS
H. LE SOUDIER, LIBRAIRE-ÉDITEUR
174-176, BOULEVARD ST-GERMAIN, 174-176

1909

N. B. — A la fin de l'exposé concernant chaque pays se trouve une bibliographie permettant de se reporter aux sources.

AVERTISSEMENT

AVERTISSEMENT

—

Le quatrième volume des *Institutions politiques de l'Europe contemporaine* est consacré aux Pays-Bas, au Grand-Duché de Luxembourg, au Danemark, à la Suède, à la Norvège.

Fidèle au programme que nous nous sommes tracé, nous commençons par résumer, pour chaque pays, l'évolution politique accomplie au cours du dernier siècle. Cette méthode s'imposait surtout pour la Suède et la Norvège, unies de 1814 à 1905 sous le sceptre d'une dynastie commune, désormais royaumes distincts et séparés.

Nous décomposons ensuite les différents rouages

constitutionnels pour étudier le fonctionnement du Gouvernement et des grands services publics, l'organisation du Parlement au double point de vue de la législation électorale et du travail législatif, le développement des libertés locales et les règles protectrices de la justice.

Sans être des puissances de premier rang, les nations dont on trouvera les institutions décrites dans ce volume nous apportent d'utiles exemples à méditer. Elles pratiquent depuis longtemps la liberté et elles l'entourent de garanties d'une curieuse originalité ; elles manifestent au plus haut degré l'esprit d'association et le sentiment de solidarité ; elles prouvent comment l'instruction universellement répandue peut exercer la plus heureuse influence à la fois sur le développement économique et sur le progrès moral. Nous appelons spécialement l'attention du lecteur sur les écoles supérieures de paysans des pays Scandinaves et la haute portée de cet enseignement civique.

Sur bien des points, en matière fiscale, en matière sociale, le radicalisme de ces monarchies septentrionales étonnera les républicains français.

Nos novateurs les plus résolus oseraient-ils transporter chez nous les conceptions démocratiques de la Norvège proclamant, dans son droit politique comme dans son droit privé, l'égalité des sexes ?

Pays-Bas

I

LA CONSTITUTION

INSTITUTIONS POLITIQUES
DES
PAYS-BAS

I

LA CONSTITUTION

Le régime politique des anciennes Provinces-Unies. — La Révolution française et la République batave. — Le règne du Roi Louis. — L'occupation française. — La restauration orangiste. — Le Congrès de Vienne et le Royaume des Pays-Bas. — La constitution du 24 août 1815 et les révisions constitutionnelles du 4 septembre 1840, du 11 octobre 1848 et du 30 novembre 1887. — L'organisation des pouvoirs publics. — La Couronne et les Etats généraux. — Les garanties du droit public néerlandais. — L'esprit politique aux Pays-Bas.

Avec l'Angleterre et la Suisse, les Pays-Bas sont au nombre des premiers Etats de l'Europe qui aient connu le bienfait d'institutions libres.

On sait au prix de quels efforts héroïques les *Provinces-Unies* brisèrent la tyrannie de Philippe II

pour assurer la double conquête de leur liberté religieuse et de leur liberté politique.

La République des sept Provinces-Unies, détachées au milieu du XVIIe siècle par l'Union d'Utrecht de la monarchie espagnole, réunissait, dans une Confédération destinée à la défense commune, la Hollande, la Zélande, Utrecht, la Gueldre, l'Over-Yssel, la Frise et Groningue.

Le gouvernement commun était représenté par les *Etats généraux* où siégeaient les députés élus par les Etats particuliers des sept provinces. Les représentants d'une même province ne disposaient, à eux tous, que d'une seule voix pour le règlement des affaires communes et la prépondérance appartenait aux Etats de Hollande, la Hollande détenant, en raison de l'incontestable supériorité de ses ressources, l'action dirigeante dans la Confédération. Les Etats de Hollande choisissaient un premier ministre, qui portait le titre de « Conseiller Pensionnaire », ou de « Grand Pensionnaire », mais la réalité du pouvoir n'avait pas tardé à se concentrer entre les mains du *Stadhouder*, Capitaine et Amiral-Général.

Entre les mains d'hommes comme Guillaume Ier le *Taciturne*, ou comme Guillaume III, le Stathoudérat avait été pour les Provinces-Unies l'instrument de la délivrance. Electif en principe, le Stathoudérat était, par l'autorité des services rendus, devenu, en fait, héréditaire pour les princes d'Orange.

Ce gouvernement dura jusqu'à la fin du XVIIIe siè-

cle. Il permit aux Provinces-Unies de conquérir leur indépendance, de tenir tête aux plus formidables puissances de l'Europe, l'Espagne de Philippe II et la France de Louis XIV, d'envoyer leurs vaisseaux sur toutes les mers, de gouverner un immense empire colonial et de garder la gloire d'être, au milieu du vieux monde, le refuge de la pensée libre.

Il prêtait cependant à de légitimes critiques. L'importance des provinces était loin d'être égale ; elles étaient régies par des coutumes disparates ; il n'y avait pour elles ni les mêmes droits ni les mêmes devoirs. Si, aux heures de crise, l'autorité d'hommes supérieurs avait réussi à constituer un gouvernement fort, il n'en subsistait pas moins dans la Confédération un inquiétant émiettement de pouvoirs.

La Révolution française a eu son contre-coup dans les Pays-Bas comme dans toute l'Europe, et elle a donné naissance à un ordre de choses nouveau.

Guillaume V d'Orange avait commis l'imprudence de faire cause commune contre la France avec les coalisés de Londres et de Berlin. La Convention décida de « délivrer la Hollande de la tyrannie du Stadhouder ». Les soldats de Pichegru franchirent la Meuse, le Waal, le Lek, entrèrent victorieux à Utrecht, à la Haye, à Amsterdam et la République batave remplaça le régime du Stathoudérat (16 mai 1795).

Pendant les vingt années qui suivirent, les Pays-

Bas furent soumis à peu près aux mêmes vicissitudes gouvernementales que la France, passant par l'anarchie révolutionnaire pour aboutir aux coups d'état où deux personnalités, le général Daendels et Schimmelpenninck jouent les premiers rôles.

Les assemblées nationales se succèdent au milieu de luttes ardentes et élaborent péniblement des projets de constitution calqués sur l'infinie variété de nos propres systèmes politiques.

C'est d'abord, le 23 avril 1798, une contre-façon de notre Constitution de l'an III, substituant au fédéralisme des anciennes Provinces-Unies une République unitaire avec un directoire de cinq membres (*Staatsbewind*) et deux Conseils électifs, composés l'un de 30, l'autre de 60 membres. La République était divisée en 8 départements.

Tandis qu'en France, au lendemain du 18 brumaire, la Constitution de l'an VIII succédait à la Constitution de l'an III, aux Pays-Bas l'organisation politique subissait, le 16 octobre 1901, de profondes modifications. Le nombre des membres du *Staatsbewind* était porté de 5 à 12 et un Corps législatif de 35 membres nommés par ce « Gouvernement d'Etat » prenait la place des deux Conseils institués par la Constitution de 1798.

Après la proclamation de l'Empire en France, le « Gouvernement d'Etat » fut invité par Napoléon à « honorer sa retraite par une résignation prévoyante » et un personnage en qui l'Empereur croyait pouvoir placer sa confiance en toute sécurité, Schimmelpenninck, vit ressusciter à son profit

le titre de Grand-Pensionnaire (*Raadpensionaris*).

La Constitution du 15 mars 1805, en vertu de laquelle Schimmelpenninck était appelé à gouverner, représentait la plus forte concentration d'autorité qu'on eût encore vue dans les Pays-Bas ; elle était visiblement destinée à préparer les esprits au pouvoir d'un seul. Il y avait bien un Corps législatif, réduit à 12 membres, appelé à élire, à l'avenir, le Grand Pensionnaire, mais c'était le Pensionnaire qui était chargé de le constituer et d'organiser de toutes pièces la machine gouvernementale.

Le règne du Grand Pensionnaire n'eut qu'une durée transitoire d'une année. Comme le gouvernement qu'il avait remplacé, Schimmelpenninck se vit invité à envoyer en France un négociateur pour s'entretenir avec l'Empereur de « modifications constitutionnelles urgentes ». Le négociateur imposé était l'amiral Ver Huell et les « modifications constitutionnelles urgentes » consistaient à ériger la Hollande en un royaume dont le souverain devait être Louis Bonaparte.

Le roi Louis gouverna la Hollande de 1806 à 1810. Il y avait été envoyé avec l'unique mission d'assurer l'exécution des volontés de son frère ; il commit le crime de vouloir tenir compte des vœux de ses sujets et de chercher à leur épargner les charges militaires et fiscales que l'Empereur des Français prétendait leur imposer. Cette insubordination ne pouvait être tolérée. Louis ayant refusé avec dignité un trône « d'avancement », une armée impériale envahit la Hollande, qui fut annexée à

l'Empire français. Amsterdam devint troisième ville de l'Empire. Lebrun, duc de Plaisance, s'y installa en qualité de Gouverneur général. Il ne restait rien de l'ancienne autonomie. La Hollande, comme un département français, avait ses représentants au Sénat et au Corps législatif. Son ancien Grand Pensionnaire Schimmelpenninck était appelé à siéger au Luxembourg avec le titre de comte.

Ce régime se maintint tant que la fortune sourit à Napoléon ; mais, lorsque les armées alliées entrèrent en Hollande, un soulèvement orangiste éclata immédiatement dans toutes les villes. Le 30 novembre 1813, le prince d'Orange, fils de Guillaume V, débarquait à Scheveningen et était proclamé Prince Souverain des Pays-Bas, titre qu'il allait bientôt échanger, du consentement de l'Europe, contre celui de Roi. Les Pays-Bas revenaient à la dynastie nationale à laquelle ils avaient dû, dans le passé, leur indépendance et leur prospérité.

Le Congrès de Vienne ne se contenta pas de placer sous le sceptre de la maison d'Orange les anciennes Provinces-Unies ; il y ajouta les « Pays-Bas Autrichiens », c'est-à-dire les provinces belges et l'Evêché de Liège qui, n'ayant pas de dynastie légitime, furent traités comme des « domaines vacants ».

Il fallait que le nouveau royaume des Pays-Bas fût assez fortement constitué pour être « en état de résister à une attaque jusqu'à ce que les puissances pussent arriver à son secours ». Il devait servir de barrière contre la France. Pour affermir en Europe « un juste équilibre» », on décidait que « la Hol-

lande serait mise à même de soutenir son indépendance par ses propres moyens ».

Nous avons exposé dans notre premier volume les circonstances à la suite desquelles les provinces belges et l'Evêché de Liège se sont détachés, en 1830, de la monarchie hollandaise pour former le royaume de Belgique (1).

Le royaume des Pays-Bas ne comprend plus que l'ancien territoire des Provinces-Unies, formant aujourd'hui les provinces de Brabant septentrional, Gueldre, Hollande méridionale, Hollande septentrionale, Zélande, Utrecht, Frise, Over-Yssel, Groningue, Drenthe et Limbourg.

A ce domaine continental restreint, il convient d'ajouter un immense empire colonial comportant plus de deux millions de kilomètres carrés avec plus de 37 millions d'habitants et se divisant en deux groupes de territoires, les Indes orientales en Océanie, les Indes occidentales en Amérique.

Le retour à la dynastie d'Orange impliquait une restauration, mais l'ancien régime politique des Provinces-Unies n'en avait pas moins subi de profondes transformations.

Avant la Révolution, il y avait aux Pays-Bas, nous l'avons constaté, des provinces d'importance très-inégale, avec un chaos de législations différentes, des corps privilégiés, un pouvoir central faible. L'occupation française avait fait table rase des privilèges et des anciennes coutumes ; elle avait institué l'éga-

(1) V. tome Ier, *Belgique*, page 163 et suivantes, 2e *édition*.

lité des provinces et l'égalité des citoyens, établi une législation uniforme, créé une société démocratique avec une administration centralisée. Son œuvre n'avait pas été stérile. Si certaines franchises provinciales, étouffées par le despotisme napoléonien, ont été, avec la restauration orangiste, l'objet d'une heureuse résurrection, l'unité de gouvernement, le système représentatif judiciaire et administratif, l'organisation sociale du Royaume des Pays-Bas sont bien des conquêtes de l'esprit moderne. Lorsque le Chef du Gouvernement provisoire, Van Hogendorp, proposa de rétablir l'ancien régime, c'est-à-dire la Confédération de provinces inégales en droits, l'Assemblée des Notables, convoquée le 28 mars 1814 à Amsterdam, lui répondit en acceptant l'œuvre de la Révolution et en fondant un royaume unitaire.

La Constitution *(Grondveet)* du royaume des Pays-Bas *(Neederlanden)* résulte de la loi fondamentale du 26 août 1815, promulguée par le Roi Guillaume Ier et révisée successivement le 4 septembre 1840, le 11 octobre 1848 et le 20 novembre 1887.

Elle se compose de 11 chapitres comprenant 197 articles et elle traite :

1° Du Royaume et de ses habitants ;

2° Du Roi ;

3° Des Etats généraux ;

4° Des Etats provinciaux et des administrations communales ;

5° De la Justice ;

6° Du culte ;

7° Des finances ;

8° De la défense ;

9° Du service des eaux ;

10° De l'instruction et du service des pauvres ;

11° Des modifications constitutionnelles.

Des dispositions transitoires sont, en outre, spécifiées dans 12 articles additionnels.

La forme du Gouvernement est une monarchie constitutionnelle avec des Etats généraux (*Staten generaal*), composés de deux assemblées, la Première et la Seconde Chambre.

Les révisions successives dont la Constitution néerlandaise a été l'objet ont eu principalement pour but de fortifier le régime parlementaire au détriment de la prérogative royale et d'élargir la base du suffrage populaire.

La Constitution de 1825 reconnaissait au Souverain un pouvoir personnel considérable. Elle lui réservait le droit de nommer les membres de la Première Chambre, tandis que les membres de la Seconde Chambre étaient désignés par les Etats provinciaux sans intervention du suffrage populaire direct ; elle n'accordait aux Etats généraux que le droit décennal de voter le budget et laissait sans contrôle à la Couronne l'administration des colonies.

La révision de 1848, accomplie sur l'initiative du chef du parti libéral, Thorbecke, professeur de droit public à l'Université de Leyde, a institué le véritable régime parlementaire.

Le Souverain, irresponsable en vertu de la fiction

constitutionnelle, conserve le droit de conclure la paix et de déclarer la guerre, de frapper monnaie, de faire grâce, de convoquer et de dissoudre les Chambres, mais il n'exerce son droit que dans les formes et les limites prévues par la Constitution et il gouverne par l'intermédiaire de ministres responsables. La haute administration même des colonies échappe à son pouvoir exclusif pour être subordonnée au contrôle des Etats généraux.

Quant aux Etats généraux, ils voient à la fois accroître leurs pouvoirs et fortifier leur autorité morale. Investis d'attributions plus étendues, ils tiennent leurs droits, non plus du choix de la Couronne ou de la désignation de Corps particuliers, mais de la volonté nationale.

La Première Chambre ou Sénat cesse d'être à la nomination du Souverain. Elle est élue pour neuf années par les Etats provinciaux et se renouvelle par tiers tous les trois ans. Elle a pour mission de représenter la vie provinciale.

La Seconde Chambre ou Chambre des députés, est élue par le suffrage populaire direct pour quatre ans.

Elle se renouvelle intégralement.

C'est entre ses mains que réside le véritable pouvoir législatif. La Première Chambre ne peut, en effet, discuter les lois qu'après l'assemblée issue du vote populaire ; elle ne peut que les accepter ou les rejeter en bloc. Seule, la Seconde Chambre a le droit d'initiative.

L'article 76 de la loi fondamentale révisée le

11 octobre 1848, réservait le droit de vote à des électeurs censitaires :

« Les membres de la seconde Chambre sont élus, dans les districts électoraux entre lesquels le Royaume est divisé, par les habitants majeurs néerlandais en pleine jouissance de leurs droits civils et politiques et payant en contributions directes un cens qui, eu égard à la situation locale, sera fixé par la loi électorale et ne pourra être inférieur à 30 florins ni supérieur à 100. »

A ce texte a été substitué, lors de la révision du 30 novembre 1887, une formule beaucoup plus libérale :

« Les membres de la seconde Chambre sont élus directement par les regnicoles mâles, en même temps néerlandais, qui possèdent des conditions d'aptitude et de bien-être social à déterminer par la loi électorale et qui ont atteint l'âge à fixer par cette loi, lequel ne pourra être inférieur à 23 ans. »

La loi électorale annoncée a été, après des luttes politiques ardentes, promulguée par le ministère Van Houten le 4 septembre 1896. Elle sera de notre part, dans un chapitre suivant, l'objet d'une étude spéciale.

Bornons-nous ici à constater qu'elle a eu pour effet de faire passer le chiffre des électeurs de 302.000 à 580.000, c'est-à-dire presque de le doubler. Un orientation manifeste vers le suffrage universel se dessine dans le royaume des Pays-Bas.

Les Etats généraux s'assemblent au moins une

fois par an. La session ordinaire est ouverte le troisième mardi du mois de septembre. Le Souverain peut convoquer les Chambres en session extraordinaire.

Dans certains cas, les Chambres sont réunies en assemblée plénière sous la présidence du président de la Première Chambre. Il en est ainsi, notamment, pour l'ouverture de la session parlementaire, pour le règlement de la tutelle du Souverain mineur ou incapable, pour « l'inauguration » du Souverain ou la réception du serment du Régent. Ajoutons que les Etats généraux convoqués pour délibérer sur les changements à apporter à l'ordre de succession au trône ou pour élire un Souverain au cas où il n'existerait aucun héritier de la Couronne, devraient, aux termes de l'article 21 de la Constitution, être convoqués « en nombre double ». Lorsque les Etats généraux sont convoqués en nombre double, « il est adjoint aux membres ordinaires de chaque Chambre un nombre égal de membres extraordinaires, élus de la même manière que les ordinaires (1) ».

Les séances des Chambres, délibérant en assemblée plénière ou séparément, sont publiques ; le Comité secret peut être ordonné sur la demande du président ou du dixième des membres présents.

Les Chambres ne peuvent, ni séparément ni en assemblée plénière, délibérer ou prendre une réso-

(1) Constitution, art. 83.

lution si plus de la moitié des membres ne se trouvent réunis.

Les membres des Chambres doivent prêter serment de fidélité à la Constitution et voter « d'après leur serment et leur conscience, sans mandat et sans en référer à ceux qui les ont élus ».

Le Souverain peut dissoudre simultanément ou séparément les Chambres. Dans l'un et l'autre cas, la session est close et les Chambres nouvelles se réunissent dans les deux mois qui suivent le décret de dissolution.

Toute modification à la loi constitutionnelle est présentée et votée comme une loi ordinaire ; mais, lorsqu'elle a été adoptée par les Chambres, elle n'est pas définitive. Le Souverain est tenu de dissoudre les deux assemblées et de convoquer un parlement nouveau pour délibérer sur les modifications proposées. Elles n'acquièrent force de « loi fondamentale » qu'à la condition de réunir dans les deux Chambres la majorité des deux tiers des voix.

La Constitution néerlandaise ne se contente pas, nous l'avons vu par l'intitulé même de ses chapitres, d'organiser les pouvoirs publics.

Elle garantit les vieilles franchises provinciales et communales, les règles primordiales destinées à assurer aux justiciables des juges éclairés et indépendants avec le respect des formes protectrices de la justice ; elle assure aux croyants de toutes les confessions la liberté des cultes, aux contribuables l'égalité devant l'impôt, à tous les sujets du royaume l'égalité devant le service militaire, à tous les ci-

toyens le droit à l'instruction et à l'assistance au cas de dénuement.

Elle supprime tous les privilèges de naissance et déclare les Néerlandais admissibles aux fonctions publiques sans distinction d'origine ou de religion.

Elle proclame la liberté de la presse.

« Nul n'a besoin d'une autorisation préalable pour manifester par la voie de la presse ses pensées ou ses opinions, sauf la responsabilité de chacun suivant la loi (1). »

Elle consacre le droit de pétition, d'association et de réunion.

« Chacun a le droit d'adresser des pétitions aux autorités compétentes (2). »

Ce droit est accordé aux « corps ou corporations comme aux individus (3) ».

« Le droit des habitants de s'associer et de se réunir est reconnu. La loi règle et limite l'exercice de ce droit dans l'intérêt de l'ordre public (4). »

Enfin, un chapitre spécial de la Constitution traite du service des eaux (*Waterstaat*), dont l'importance est capitale pour la sécurité et la prospérité du royaume. Le travail colossal des digues qui doivent résister aux efforts des vagues et empêcher la

(1) Constitution, art. 7.

(2) Constitution, art. 8.

(3) Même texte.

(4) Constitution, art. 9 ; Loi du 22 avril 1855 sur les droits de réunion et d'association, modifiée par la loi du 14 septembre 1866 et celle du 15 avril 1886 sur la mise à exécution du nouveau Code pénal.

Hollande d'être submergée par les flots, la conquête du sol sur la mer et la transformation des marécages en terrains de culture, ce sont là, en effet, des questions vitales pour un peuple qui a repris sur les eaux la terre portant ses maisons et ses cultures et qui serait à la merci des plus effroyables catastrophes s'il n'avait appris à conjurer le péril avec une science admirable et une étonnante tranquillité d'âme.

Telle est, considérée dans son ensemble, la constitution dont nous aurons à décomposer successivement les rouages.

Si, après avoir ainsi jeté un rapide coup d'œil sur les institutions du peuple néerlandais, nous voulons nous rendre compte de l'évolution qu'il poursuit, des idées directrices qui inspirent sa vie politique, nous sommes amenés à une triple constatation.

Il y a tout d'abord aux Pays-Bas un loyalisme absolu vis-à-vis de la dynastie régnante, loyalisme revêtant une forme touchante d'attachement envers la Souveraine que les Hollandais ont vu grandir et qu'ils appellent familièrement « notre Wilhelmine ». La « foi orangiste » domine de très haut les luttes politiques et ne connait guère d'infidèles qu'à l'extrême limite du parti socialiste internationaliste. Le loyalisme monarchique ne risquerait de fléchir que si l'absence d'héritier direct de la Reine menaçait de faire tomber la couronne entre les mains d'un souverain que ses attaches de famille inféoderaient à l'Allemagne. Le plus proche héritier successible de la reine Wilhelmine est, en effet, le prince

Henri de Reuss. Or, avec les Reuss, étrangers aux Pays-Bas, la dynastie purement nationale disparaît; avec les Reuss, satellites des Hohenzollern, la tutelle allemande risque de s'implanter et le pangermanisme est, à trop juste titre, l'effroi des Hollandais. Ils se rendent compte que, par la force même des choses, l'Empire allemand cherchant des débouchés maritimes doit jeter un regard d'envie vers l'embouchure du Rhin. Aussi la question de la révision des dispositions constitutionnelles réglant la succession au trône tend-elle à devenir la préoccupation dominante de l'esprit public aux Pays-Bas. En novembre 1907, dans une brochure retentissante, l'ancien ministre libéral Van Houten demandait que l'on apportât dans la Constitution « les changements nécessaires pour faire dépendre l'exercice des prétentions des étrangers appelés à la succession au trône, dans le cas où la reine viendrait à mourir sans enfant, de l'approbation des Etats généraux, convoqués en nombre double, et que l'on donnât ainsi aux Etats le pouvoir de décider de la forme gouvernementale et du choix d'un Président ou Stadhouder, si l'intérêt du pays semblait devoir l'exiger (1). »

(1) Il faut rattacher à la crainte du pangermanisme la campagne de presse qui s'est poursuivie en 1906-1907 pour réclamer « l'entente hollando-belge » dans une pensée de défense territoriale autant que de développement économique et essayer de reconstituer, au point de vue douanier d'abord, au point de vue militaire ensuite, l'ancienne « Union des Pays-Bas », à l'effet d'assurer contre les ambitions de l'Em-

A côté de la « foi orangiste », nous trouvons en Hollande, en dépit des efforts parfois bruyants d'un groupe militant de libres-penseurs enrôlés dans la franc-maçonnerie, une grande intensité de foi religieuse.

Le protestantisme a présidé à l'indépendance nationale et il a été, pour le peuple néerlandais, la principale source de la vie intellectuelle. Aujourd'hui encore, il semble que l'instinct théologique soit le fond de la politique pour les Hollandais et l'on chercherait parfois en vain à comprendre les discussions qui se poursuivent au Parlement si l'on oubliait le rôle que, de tout temps, ont joué les questions confessionnelles dans la patrie de Gansfoort, d'Hegius, d'Agricola, d'Erasme, de Pistorius, de Menno, de Blok, d'Arminius et de Gomar surtout, dont les disciples, Arminiens et Gomaristes, se livrèrent sur la prédestination tant de luttes acharnées.

Mais, si la Hollande est profondément religieuse, hâtons-nous d'ajouter qu'elle est, en même temps, le pays de la foi indépendante. On y fait une vérité de la parole célèbre : « Qu'est-ce que la Bible? C'est un livre où chacun cherche ce qu'il désire et

pire allemand « l'équilibre » que le Congrès de Vienne avait voulu garantir contre la France. (V. à ce sujet l'enquête publiée dans le *Petit Bleu* de Bruxelles, par M. Boie, la série d'études du général Langlois dans *Le Temps* (août 1907) et le remarquable article de M. Yves Guyot dans le numéro de septembre 1906 de la Revue anglaise *The Nineteenth Century and after.*)

trouve ce qu'il cherche. » Entre toutes les Eglises, au surplus, il y a une émulation commune pour les œuvres d'amélioration matérielle et de progrès moral. On n'entend pas reléguer au ciel, mais établir sur la terre, le royaume de Dieu en apportant à la société humaine plus de lumière et plus de justice.

Enfin, il y a chez le peuple néerlandais un attachement profond à l'esprit de tradition, un véritable culte pour le passé. Dans certaines provinces, on a gardé à peu près immuables les coutumes d'autrefois. Il en résulte que l'esprit d'égalité est sensiblement moins développé aux Pays-Bas qu'en France. L'occupation française a proclamé le principe de l'égalité des citoyens devant la loi, mais sans réussir à faire disparaître complètement dans les mœurs les vieilles distinctions sociales, qui ont survécu même à l'extension du droit de suffrage. Toutes les barrières ne sont pas tombées qui séparaient la vieille et la nouvelle noblesse, la haute et la petite bourgeoisie, les artisans et les ouvriers.

En revanche, si l'égalité est parfois difficile à concilier, aux Pays-Bas, avec le respect d'usages qui pourraient paraître surannés, la liberté n'est en aucun pays plus vivace que sur ce sol où elle compte un passé de plusieurs siècles.

En même temps qu'un sentiment très vif d'indépendance, le peuple hollandais a un sentiment très-large de solidarité. Il a été des premiers à apprécier les bienfaits du merveilleux instrument de progrès et de bien-être qui s'appelle l'association.

Obligé de se défendre contre les eaux toujours menaçantes, il a commencé par constituer ses syndicats pour protéger ou reconquérir la terre balayée par les ouragans ou rongée par les vagues ; puis, il les a étendus aux intérêts commerciaux quand il s'est agi d'exploiter les richesses coloniales. Les *gnilde*, les corporations pour les ententes professionnelles se sont créées au Moyen-Age ; aujourd'hui, les associations sont partout. Nulle part on n'a, à un degré plus intense qu'en Hollande, le sentiment de la nécessité de l'effort commun.

Solidarité étroite et ténacité tranquille, ces qualités maîtresses ont permis aux Pays-Bas de triompher de la destinée, de dompter les forces de la nature, de faire reculer la mer, de capter les fleuves dans l'admirable réseau de canaux et d'écluses qui ont supprimé le péril en distribuant la force et la richesse. Elles leur ont permis aussi d'écrire à travers les siècles la glorieuse histoire qui justifie la devise du Lion néerlandais : « *Luctor sed emergo*, je lutte mais je surnage. »

II

LE GOUVERNEMENT

II

LE GOUVERNEMENT

Le pouvoir royal. — La succession au trône. — La Régence. — Le serment et l'inauguration du Souverain. Les prérogatives de la Couronne. — L'organisation du pouvoir exécutif. — Les départements ministériels. — Les ministres d'Etat. — Le Cabinet. — Le Conseil d'Etat. — La Chambre des Comptes. — Les grands services publics. — Les finances. — La défense nationale, l'armée et la marine. — Le *Waterstaat*. — L'instruction publique. — Les Cultes. — Les Colonies.

La Constitution du 24 août 1815 a déclaré la Couronne des Pays-Bas héréditaire dans la dynastie d'Orange-Nassau. Elle a réglé avec un soin minutieux l'ordre de succession au trône (1). Pour la

(1) Constitution, art. 10 : « La Couronne des Pays-Bas est et demeure déférée à S. M. Guillaume-Frédéric, prince d'Orange-Nassau, pour être possédée héréditairement par lui et ses descendants légitimes, conformément aux dispositions suivantes.

Article 11. — « La Couronne se transmet par succession à ses fils et autres héritiers directs en ligne masculine par

nation néerlandaise, menacée d'absorption par sa puissante voisine l'Allemagne, c'est une question des plus graves que de fixer les conditions devant présider à la dévolution du pouvoir royal.

ordre de primogéniture, en ce sens qu'au décès d'un ayant-droit, ses fils et autres héritiers directs en ligne masculine prennent également ses lieu et place, et que la Couronne ne passe jamais à une ligne puînée ou à une branche cadette, tant qu'il se trouve dans la ligne ou dans la branche aînée un héritier comme il vient d'être dit.

Article 12. — « A défaut des héritiers indiqués au présent article, la Couronne passe aux filles du dernier roi défunt, par droit de primogéniture.

Article 13. — « A défaut des filles indiquées au présent article, la Couronne passe aux filles des lignes masculines descendantes du dernier roi défunt, et si celles-ci et leurs descendants viennent également à manquer, la Couronne passe aux lignes féminines descendantes. Dans ce cas, la ligne aînée est toujours préférée à la puînée, la branche masculine à la féminine, et l'aînée à la cadette, et dans chaque branche les hommes sont préférés aux femmes et les plus âgés aux plus jeunes.

Article 14. — « A défaut d'un héritier ayant droit à la Couronne en vertu de l'un des trois articles précédents, elle passe à la princesse appartenant par sa naissance à la maison d'Orange-Nassau qui touche de plus près au dernier roi défunt, dans la ligne descendante du feu roi Guillaume-Frédéric, prince d'Orange-Nassau. A degré égal de parenté, l'aînée est préférée. Si la parenté du Roi sus-désignée est décédée avant lui, ses descendants viennent en son lieu et place, de manière que la ligne masculine passe avant la ligne féminine, l'aînée avant la puînée, et dans chaque ligne la branche masculine avant la féminine, l'aînée avant la cadette, et dans chaque branche, les hommes avant les femmes, et les aînés avant les cadets.

Sans entrer dans les détails d'une généalogie compliquée, bornons-nous à constater que la Couronne est héréditaire avec droit de préférence pour la ligne masculine. Les femmes ne succèdent qu'à défaut d'héritiers du même degré dans la ligne masculine et ne peuvent invoquer à leur profit le droit de primogéniture.

Sont exclus de toute successibilité au trône les descendants issus d'un mariage royal contracté sans l'autorisation des Etats généraux. Le fait pour une Reine de contracter mariage sans l'autorisation des Etats généraux implique son abdication.

Au cas où il n'existerait, au décès du Souverain, aucun héritier ayant droit à la Couronne, les Etats généraux auraient à procéder à l'élection d'un Roi. Nous savons qu'ils seraient alors convoqués « en nombre double (1) ».

Ils ont à organiser la Régence si le Souverain est

Article 15. — « A défaut d'un héritier ayant droit à la Couronne en vertu de l'un des quatre articles précédents, elle passe aux héritiers mâles légitimes en ligne masculine, de la défunte princesse Caroline d'Orange, sœur du feu prince de Nassau-Weilburg, d'après les règles prescrites à l'article 11 à l'égard des descendants du feu roi Guillaume-Frédéric, prince d'Orange-Nassau. »

Le trône des Pays-Bas est actuellement occupé par la Reine Hélène-Pauline-Marie-Wilhelmine, née le 31 août 1880, fille du roi Guillaume III et de sa seconde femme, Emma, princesse de Waldeck et Pyrmont. Elle a épousé, le 7 février 1901, le duc Henri de Mecklembourg, auquel les Etats généraux ont conféré la nationalité néerlandaise, avec le rang d'Altesse royale et le titre de Prince des Pays-Bas.

(1) Constitution, articles 21 et 83.

mineur ou hors d'état de régner. Dans cette dernière hypothèse, le prince d'Orange, âgé de plus de dix-huit ans, est Régent de droit.

La majorité royale est fixée à dix-huit ans.

Avant de prendre possession du Gouvernement, le Souverain doit être « inauguré » dans la ville d'Amsterdam, après avoir prêté en séance publique et plénière des Etats généraux le serment suivant :

« Je jure au Peuple Néerlandais de toujours maintenir et observer la Constitution. Je jure de défendre et de conserver de tout mon pouvoir l'indépendance et l'intégrité du territoire du Royaume, de protéger la liberté publique et individuelle et les droits de tous mes sujets, et d'employer, pour le maintien et le progrès de la prospérité publique et particulière, tous les moyens que les lois mettent à ma disposition, ainsi qu'un bon roi est obligé de faire. Avec l'aide de Dieu tout-puissant, je le promets. »

Le Souverain est « inauguré » (1), séance tenante, par les Etats généraux dont le Président déclare : « Au nom du Peuple Néerlandais et en vertu de la Constitution, nous vous recevons et inaugurons comme Roi ; nous jurons de maintenir votre inviolabilité et les droits de votre Couronne ; nous jurons de faire tout ce que sont tenus de faire de bons et fidèles Etats généraux. Avec l'aide de Dieu tout-puissant. »

« Nous le jurons » ou « nous le promettons »,

(1) Constitution, article 53.

répètent successivement tous les membres des deux Assemblées.

Les prérogatives reconnues à la royauté néerlandaise sont celles que l'on retrouve dans la plupart des monarchies constitutionnelles. Il est à remarquer, toutefois, que le Souverain des Pays-Bas dont la personne est déclarée « inviolable », n'est pas qualifié « Souverain par la grâce de Dieu ».

Il participe au pouvoir législatif avec les Etats généraux dans les limites qui ont été indiquées au chapitre précédent et il a la plénitude du pouvoir exécutif et la haute direction des relations extérieures.

Il a le droit de déclarer la guerre, à la charge d'en donner immédiatement connaissance aux deux Chambres des Etats généraux et de leur faire, en même temps, les communications qu'il juge compatibles avec les intérêts et la sûreté de l'Etat.

Il conclut et ratifie tous traités avec les puissances étrangères.

Il communique la teneur de ces traités aux Chambres dès qu'il juge que les intérêts et la sûreté de l'Etat le permettent. Les traités « qui portent modification au territoire du Royaume, imposent à l'Etat des obligations pécuniaires ou contiennent quelque autre disposition touchant à des droits reconnus par les lois » ne sont ratifiés par le Souverain qu'après avoir été approuvés par les Etats généraux.

Le Souverain a le commandement en chef des forces de terre et de mer et la nomination des officiers.

Il fixe les traitements d'activité des corps collectifs et des fonctionnaires payés par le trésor, autres que les fonctionnaires de l'ordre judiciaire, dont les émoluments sont réglés par la loi.

Il a l'administration suprême des Colonies et possessions du Royaume dans les autres parties du monde, à charge de faire présenter tous les ans un rapport sur leur situation aux Etats généraux.

Il confère la noblesse et les ordres de chevalerie.

Il a le droit de grâce après l'avis, soit de la Haute-Cour pour les pénalités les plus graves, soit du juge ayant statué pour les pénalités ne dépassant pas trois années d'emprisonnement.

Le Souverain des Pays-Bas ne peut porter aucune couronne étrangère autre que celle du Grand-Duché de Luxembourg.

Il bénéficie d'une liste civile constituée par l'usufruit de domaines considérables, situés principalement dans les provinces de Nord-Brabant, Zélande, Limbourg et Gueldre (où se trouve la résidence favorite de la reine Wilhelmine, le château de Loo), et par un revenu annuel sur le trésor public dont le montant est fixé par la loi à chaque avènement (1).

Bien qu'Amsterdam soit la capitale du royaume des Pays-Bas, le siège du gouvernement est à La Haye. La reine y habite le Het-Paleis, mais la coutume est que, chaque printemps, après les fêtes de

(1) Les dépenses de la Maison de la Reine sont inscrites au budget pour 800 000 florins.

Pâques, les souverains quittent La Haye pour faire un séjour à Amsterdam, au Palais du Dam.

Le Souverain gouverne par l'intermédiaire de ministres responsables devant lui et devant les deux Chambres qui, l'une et l'autre, ont le droit de les traduire devant la Haute-Cour.

Aucune décision royale n'a de valeur légale si elle n'est contresignée par un ou plusieurs ministres.

Les départements ministériels sont au nombre de neuf :

Intérieur ;

Affaires étrangères ;

Finances ;

Justice ;

Waterstaat (service des eaux) ;

Agriculture, Commerce et Industrie ;

Guerre ;

Marine ;

Colonies.

La plupart des ministères sont concentrés dans les vastes bâtiments du *Binnenhof*, à La Haye, où sont installées les deux Chambres.

Le Souverain des Pays-Bas peut, dans les mêmes conditions que le roi des Belges, nommer, indépendamment des ministres à portefeuilles, des « Ministres d'Etat » choisis parmi les personnalités politiques en situation, par leur expérience, d'apporter à la Couronne de précieux conseils pour la bonne direction des affaires publiques.

La réunion des titulaires des différents départe-

ments ministériels forme le Conseil des ministres. Aucun ministre ne reçoit aux Pays-Bas le titre de président du Conseil ; en général, chaque ministre préside, à tour de rôle, pendant un mois, la réunion de ses collègues, mais l'usage est de désigner un Cabinet par le nom de l'homme politique qui a reçu le mandat de le constituer.

Le Conseil des ministres est secondé dans sa tâche par deux rouages essentiels, le Conseil d'Etat et la Chambre des Comptes.

« Il y a, porte l'article 74 de la Constitution, un Conseil d'Etat dont la composition et les attributions sont réglées par la loi. Le Roi est président du Conseil et il en nomme les membres. Le prince d'Orange a, de droit, place au Conseil à l'âge de dix-huit ans accomplis. »

Aux termes de l'article 75 de la Constitution, « le Roi soumet à la délibération du Conseil d'Etat toutes les propositions à présenter par lui aux Etats généraux, ainsi que tous les règlements d'administration publique du royaume et de ses colonies et possessions dans d'autres parties du monde. « En tête des décisions à promulguer, il est mentionné que le Conseil d'Etat a été entendu. Le Roi prend, en outre, l'avis du Conseil d'Etat dans toutes les affaires où il le juge utile. Le Roi seul décide et donne connaissance au Conseil de chacune de ses décisions. »

L'article 76 ajoute que « la loi peut attribuer au Conseil d'Etat ou à une section du Conseil la décision sur des litiges. »

L'organisation du Conseil d'Etat a été réglée par la loi du 21 décembre 1861.

Le Conseil est composé d'un vice-président et de 14 membres, répartis en 9 sections : 1° Contentieux, 2° Affaires étrangères, 3° Justice, 4° Intérieur, 5° Marine, 6° Finances, 7° Guerre, 8° Waterstaat, Agriculture, Commerce et Industrie, 9° Colonies.

La présence de trois membres est nécessaire dans chaque section pour la validité des délibérations. Seule, la Section du Contentieux, présidée par le vice-président, ne peut délibérer qu'avec la présence de 5 membres, mais ses avis sont directement transmis au Souverain, tandis que ceux délibérés dans les autres sections doivent être soumis à l'examen de l'assemblée plénière du Conseil.

La Section du Contentieux exprime son avis sur tous les litiges qui lui sont déférés ; il est à remarquer, toutefois, qu'elle n'est pas, comme chez nous, une juridiction administrative proprement dite, investie du pouvoir judiciaire.

La Chambre des Comptes (*Rekenkamer*), prévue par les articles 126 et 179 de la Constitution, a été organisée par la loi du 5 octobre 1841. Elle se compose de 7 membres, nommés à vie par le Souverain sur une liste de 3 candidats, proposés par la Seconde Chambre.

La Chambre des Comptes est investie du contrôle général de tout ce qui se rapporte aux finances de l'Etat. Elle est divisée en deux sections, dont l'une s'occupe des recettes et l'autre des dépenses et de la dette publique.

Il nous reste à compléter ces notions générales sur l'organisme gouvernemental par quelques éclaircissements concernant les grands services dont s'occupe la Constitution néerlandaise, finances, défense nationale (armée et marine), *waterstaat* ou administration des eaux, enseignement, cultes, colonies, la justice devant être, dans le cadre habituel de nos études, l'objet d'un chapitre spécial.

« Aucun impôt, déclare l'article 174 de la Constitution, ne peut être perçu au profit du Trésor du Royaume qu'en vertu d'une loi. » L'article 175 ajoute que « aucun privilège ne peut être accordé en matière d'impôts » et l'article 176 que « les obligations de l'État envers ses créanciers sont garanties ».

La Constitution spécifie également dans quelles conditions doit être présenté le budget.

« La loi fixe le budget de toutes les dépenses du Royaume et détermine les voies et moyens pour y faire face (1) ».

« Les projets des lois générales du budget sont présentés chaque année par le Roi à la Seconde Chambre immédiatement après l'ouverture de la session ordinaire des États généraux, avant le commencement de l'année à laquelle ce budget s'applique (2) ».

« Aucun chapitre du budget des dépenses n'en peut contenir plus que celles d'un département d'ad-

(1) Constitution, article 123.
(2) Constitution, article 124.

ministration générale. Chaque chapitre est conçu en forme d'un ou de plusieurs projets de loi. Cette loi peut autoriser les virements (1). »

» L'état des dépenses et recettes du Royaume pour chaque exercice est présenté au pouvoir législatif avec le compte approuvé par la Chambre des Comptes de la manière prescrite par la loi (2) ».

La dette publique des Pays-Bas s'élève à 1 139 475 650 florins. Dans ce chiffre total, la dette consolidée figure pour 599 638 400 florins ; la dette flottante pour 539 837 250 florins.

Les principales sources des revenus de la Hollande sont les produits du domaine de l'Etat, les péages des routes et des canaux, les recettes des postes et télégraphes et du très modeste réseau du chemin de fer exploité en régie, les bénéfices provenant de la loterie nationale et de la participation du Trésor aux gains de la Banque néerlandaise, enfin les sommes régulièrement fournies par les impôts directs et indirects.

Jusqu'à la fin du dernier siècle, le régime fiscal des Pays-Bas comportait :

La contribution foncière, consistant en un impôt de 6 0/0 sur la valeur locative nette de la propriété bâtie et de 5,50 0/0 sur la valeur locative brute de la propriété bâtie ;

La contribution mobilière, calculée d'après les signes extérieurs de la richesse, loyer, ameublement,

(1) Constitution, article 135.
(2) Constitution, article 126.

chevaux, voitures, domestiques et comportant des dégrèvements pour charges de famille au profit des contribuables payant un loyer peu élevé suivant le nombre d'enfants et de petits-enfants mineurs résidant avec leurs parents ;

Les accises ou droits sur les objets de consommation, marcs, vins, spiritueux, bière, vinaigre, viandes, etc.

Les droits de douanes et d'octrois ;

L'impôt du timbre ;

Les droits d'enregistrement ;

Les droits de succession et de mutation en cas de décès.

Aux anciens impôts, calqués en grande partie, mais avec quelques heureuses améliorations, sur notre régime fiscal français datant de la Révolution, les Hollandais ont superposé l'impôt global progressif sur le capital et sur le revenu, proposé par le ministre des Finances Pierson.

Une première loi du 27 décembre 1892 a créé l'impôt sur la fortune.

Aux termes de cette loi, tout contribuable est tenu, au commencement de chaque année, de déclarer le chiffre total de sa fortune, s'il n'entend être taxé d'office. Les déclarations, établies sur des formules spéciales et signées des intéressés, sont adressées par l'intermédiaire de la poste au service de l'Enregistrement ou déposées dans des boites fixes fermées, placées au secrétariat de chaque commune et dans tous les bureaux de l'Enregistrement. Un inspecteur assermenté de l'Enregistrement, astreint

sous les pénalités les plus rigoureuses au secret professionnel, contrôle les déclarations au moyen des renseignements que peuvent lui fournir les actes reçus par son administration. Il invite, s'il y a lieu, d'après les données qu'il a ainsi recueillies, les contribuables à rectifier ou à compléter leurs déclarations. Au cas de contestation, le litige est soumis, en dernier ressort, à une commission spéciale, constituée pour deux ans dans chaque province, et composée d'un délégué du ministre des Finances, d'un juge du tribunal civil désigné par ses collègues, et d'un membre de la députation permanente de la province, élu également par ses collègues.

L'impôt normal est de 1 pour 1000 sur le capital déclaré ou taxé ; mais il en est fait remise partielle pour les fortunes inférieures à 35,000 florins et remise totale pour les fortunes inférieures à 13 000 florins.

De 13000 à 14 000 florins, l'impôt est de 3 florins ; de 14 à 15 000 florins, il est de 4 florins, Au-dessus de 15 000 florins jusqu'à 200 000, le capital est imposé de 1 florin 25 par 1 000 florins, pour toute somme au-dessus des premiers 10 000 florins. Au-dessus de 200 000 florins, le capital paye 237 florins 50 pour les premiers 200 000 florins et, en plus, 2 florins par 1 000 pour le reste.

A l'impôt global sur la fortune, la loi du 23 novembre 1893 a ajouté l'impôt sur les « revenus professionnels et autres », frappant spécialement « les revenus annuels consistant en bénéfices industriels, commerciaux, rémunérations, traitements, soldes

de disponibilité, pensions de retraite, rentes viagères, frais de logement ou de subsistance et sommes payées à tout habitant du Royaume par des personnes non imposables établies à l'étranger ».

C'est le montant net des revenus qui est imposable, « déduction faite des pertes subies », des dettes et charges dûes par le contribuable, de l'intérêt des capitaux employés pour l'exercice du commerce, de l'industrie ou de la profession, des frais nécessaires à l'acquisition du revenu imposable ou à l'exercice du commerce, de l'industrie ou de la profession ».

Comme l'impôt sur la fortune, l'impôt sur « les revenus professionnels et autres » est fondé sur la déclaration annuelle du contribuable, prescrite dans un délai déterminé, à peine d'amende sévère et même d'emprisonnement, si le retardataire est en état de récidive :

Les revenus inférieurs à 600 francs ne sont pas assujettis à l'impôt. Au-dessus de cette somme, l'impôt varie suivant la progression suivante :

Juqu'à 700 florins, 1 florin ; de 700 à 750 florins, 2 florins ; de 750 à 800 florins, 2 florins 75 ; de 1 500 à 1 600 florins, 14 florins.

Si le revenu est supérieur à 1 500 florins, sans excéder 8 200 florins, il est perçu d'abord un droit fixe de 14 florins, plus un droit de 2 florins par 100 florins de revenu au-dessus de 1 500 florins. Si le revenu est supérieur à 8 200 florins, il est perçu un droit fixe de 148 florins, plus un droit de 3 florins 30 pour chaque centaine de florins au-dessus de 8 200.

Des concessions sur le plein tarif sont accordées

aux contribuables dont le capital est supérieur à 200 000 florins.

L'obligation imposée aux Néerlandais de déclarer le montant de leur capital et de leur revenu et d'en justifier, au besoin, le chiffre global, a froissé, au début, de nombreuses susceptibilités. On cite de riches capitalistes qui ont préféré s'expatrier plutô-que de se soumettre à un impôt leur paraissant entrait ner d'intolérables vexations. D'autre part, on aurait constaté que la législation fiscale nouvelle aurait eu, comme répercussion dans l'industrie, une diminution sensible de travail et une réduction fâcheuse des secours accordés anciennement par les classes aisées aux classes laborieuses et pauvres. Un impôt spécialement destiné à atteindre les riches serait, en fin de compte, retombé sur les citoyens aisés. Avec l'expérience cependant, l'impôt sur la fortune et l'impôt sur les revenus professionnels et autres ont fini par entrer dans les mœurs. Les recettes, d'abord très inférieures à celles que l'on avait escomptées, se sont élevées peu à peu et les résistances se sont apaisées grâce à la correction des agents du fisc et à l'impartialité des commissions de révision, « du « magistrat fiscal », grâce aussi à l'honnêteté native du peuple hollandais, peu enclin aux dissimulations et, dans ses appréciations morales, d'une impitoyable sévérité pour les fraudeurs.

Le recrutement de l'armée hollandaise d'Europe a pour base le principe du service personnel obligatoire, inséré dans la loi du 1er juillet de 1898, mais

ce serait une grave erreur de considérer le service militaire comme égal pour tous. La durée en est notablement réduite au profit des jeunes gens qui justifient par un examen ou qui sont présumés justifier par leurs études antérieures d'une préparation suffisante au métier des armes.

C'est ainsi que le contingent, fixé à 17000 hommes, est divisé en deux parties.

4700 hommes restent pendant quatre mois seulement sous les drapeaux ; 12300 sont incorporés pour huit mois et demi dans les corps non montés et pour dix-huit mois dans les corps montés.

Après avoir quitté le régiment, les uns et les autres sont astreints à des périodes d'instruction dans le service actif. Le soldat hollandais compte ainsi de 204 à 339 jours d'instruction dans les corps à pied et 596 jours de présence effective dans les troupes à cheval.

La durée du service dans l'armée active (*militie*) est, également, de huit années. Le soldat passe ensuite pour sept années dans la *landweer*, où il peut encore être astreint à deux périodes d'exercices de six jours.

L'armée de campagne comporte une brigade de cavalerie et quatre divisions d'infanterie ; au total, l'armée néerlandaise comporte un effectif de guerre de 210000 hommes.

Les officiers sont, pour la plupart, formés à l'Académie militaire de Bréda, où la durée des études est de trois années. D'autres officiers sont encore préparés, pour l'infanterie, et l'administration par le

cours supérieur d'Alkmaar, où sont admis des sous-officiers.

Enfin, au-dessus de ces établissements, se trouve l'Ecole supérieure de Guerre de La Haye, recrutant ses élèves parmi les officiers les mieux notés et préparant, les uns au commandement supérieur et au service d'état-major, les autres au service de l'intendance.

Le territoire des Pays-Bas est divisé, au point de vue militaire, en trois régions où les troupes des différentes armes sont uniformément réparties. Les chefs-lieux de ces trois régions sont Amsterdam, Utrecht et Bois-le-Duc. A la tête de chacune de ces régions est un officier général.

En dehors de ses troupes continentales, la Hollande entretient une armée coloniale importante, qui se recrute exclusivement par voie d'enrôlement volontaire. Le recrutement se fait simultanément parmi les Européens de nationalités diverses et parmi les indigènes. L'effectif des troupes coloniales est de 36.000 hommes, dont 20.000 indigènes. Seuls, les Européens peuvent être officiers.

La marine hollandaise qui, sous les ordres de Ruyter et de Tromp, représenta une si formidable puissance en Europe, n'a aujourd'hui qu'une importance secondaire. Cependant, elle a gardé de son passé des traditions glorieuses et elle compte encore un personnel instruit et suffisamment imposant d'officiers, de marins et de troupes de marine, ainsi qu'un total de 79 bâtiments de différents modèles, dont 17 cuirassés, 34 torpilleurs et 17 canonnières.

D'après la loi, les marins peuvent être recrutés par la conscription, mais les engagements volontaires suffisent, en général, à l'équipement de la flotte.

Les troupes de terre et de mer sont destinées exclusivement à un rôle de défense, et le système défensif de la Hollande est merveilleusement conçu. De tout temps la protection du territoire national a eu pour base essentielle l'intelligente utilisation des eaux. Au cours de ces dernières années, des travaux considérables ont été exécutés pour doubler la puissance de résistance des places fortes au moyen d'immenses barrières naturelles, constituées par de méthodiques inondations. L'agresseur serait obligé d'enlever successivement plusieurs zones de terrain entièrement entourées d'eau et chacune ne pourrait être abordée qu'en suivant des digues étroites battues par des feux d'artillerie multipliés. La construction et l'entretien des digues, indispensables au développement agricole et aux productions herbagères de la Hollande, ne sont pas moins utiles à sa défense. Aussi ne saurait-on être surpris de voir la Constitution poser en principe que le Souverain a la haute surveillance de tout ce qui concerne le service des eaux, confié à la direction du département spécial du *Waterstaat*.

« L'instruction publique, déclare l'article 192 de la Constitution, est l'objet de la sollicitude constante du gouvernement. L'organisation de l'instruction publique est réglée par la loi en respectant les convictions religieuses de chacun. Il est donné par-

tout, dans le Royaume, par le Gouvernement, une instruction primaire publique suffisante. L'enseignement est libre, sauf la surveillance de l'autorité et, en outre, en ce qui concerne l'enseignement secondaire et primaire, l'examen de la capacité et de la moralité du personnel enseignant. Le Roi fait présenter tous les ans aux Etats généraux un rapport détaillé de l'état des écoles, supérieures, secondaires et primaires ».

Depuis 1815, l'organisation de l'enseignement primaire (*lager onderwijs*) a tenu la première place dans les discussions du Parlement néerlandais. La lutte a été vive, ardente même entre les libéraux, qui prétendaient faire triompher l'enseignement laïque et la neutralité de l'école, et leurs adversaires conservateurs, calvinistes orthodoxes bientôt renforcés par les catholiques qui défendaient l'enseignement confessionnel.

C'est en 1848 que le principe de l'école neutre a été inscrit dans la Constitution. Il reçut sa première application pratique en 1857, mais la véritable loi organique de l'enseignement primaire aux Pays-Bas est la loi du 17 août 1878, avec des modifications et adjonctions qu'y ont introduites les lois des 27 juillet 1882, 11 juillet 1884 et 8 décembre 1889.

D'après l'article 1er de la loi de 1878, l'instruction primaire comprend l'enseignement obligatoire de la lecture, de l'écriture, de l'arithmétique, des éléments de la géométrie, de la langue néerlandaise, de l'histoire nationale et de la géographie, des notions des sciences naturelles, du chant et

des ouvrages manuels utiles pour les jeunes filles.

La loi ajoute qu'on peut enseigner, en outre, les éléments des langues française, anglaise et allemande, de l'histoire universelle, de l'algèbre, du dessin, initier les jeunes filles aux ouvrages manuels d'agrément et développer, pour les deux sexes, les exercices gymnastiques.

L'enseignement de la morale ne figure pas expressément dans ce programme, mais « l'instruction doit avoir pour but d'inspirer aux enfants toutes les vertus chrétiennes et sociales ». L'instituteur est tenu de s'abstenir rigoureusement de la moindre incursion dans le domaine de la foi religieuse et de s'interdire toute parole pouvant blesser les croyances confessionnelles, quelles qu'elles soient. L'enseignement religieux est laissé aux ministres du culte ; des heures spéciales sont expressément réservées pour l'instruction religieuse et les locaux scolaires, éclairés et chauffés s'il y a lieu, sont mis à la disposition des pasteurs et des prêtres.

Les écoles primaires publiques sont placées sous la surveillance du Ministre de l'Intérieur, qui l'exerce par l'intermédiaire de 3 inspecteurs généraux, de 25 inspecteurs de districts et de 94 inspecteurs d'arrondissements ; mais c'est surtout la commune qui, étant chargée de pourvoir à la création et à l'entretien des écoles, a la haute main sur l'enseignement primaire.

La nomination des maîtres est faite par le Conseil communal, sur une liste de trois candidats présentés par le Collège échevinal, d'accord avec l'inspecteur du district.

Au cas de désaccord entre l'inspecteur et le Collège échevinal, il est procédé au concours entre les candidats.

Le Conseil communal a le droit de suspendre et de révoquer le personnel enseignant de la Commune.

Nul n'est admis à enseigner dans une école primaire s'il ne possède des certificats de moralité délivrés par les autorités communales et de capacité conférés à la suite d'examens passés devant des Commissions d'Etat formées d'inspecteurs.

Les instituteurs et institutrices se préparent à leurs fonctions dans les écoles normales de l'Etat (*Rijkskweekscholen*) de Bois-le-Duc, Groningue, Middelbourg, Deventer et Maëstricht.

La plupart des écoles primaires publiques des Pays-Bas sont des écoles mixtes. L'instituteur-chef (*hoofdonderwijzer*), placé à la tête d'une école, a droit à un traitement minimum de 700 florins; l'instituteur ordinaire (*onderwijzer*) reçoit un traitement de 700 florins. La plupart des communes ajoutent un supplément à ce minimum et la loi leur prescrit de mettre gratuitement une habitation et un jardin à la disposition des instituteurs-chefs.

L'Etat accorde une pension de retraite aux maîtres des écoles publiques.

Si les Pays-Bas ont décrété la laïcité de l'école, ils n'ont imposé ni la gratuité ni l'obligation de l'enseignement primaire.

La loi permet aux communes de se créer des ressources en demandant aux élèves une rétribution scolaire.

« Les indigents, assistés ou non, en sont exempts ; les personnes peu aisées ne payent qu'un écolage réduit. »

Les parents ne sont pas tenus légalement d'envoyer leurs enfants à l'école, mais pour les inciter à le faire, la loi spécifie que « les parents tuteurs d'enfants ne recevant l'enseignement ni à domicile, ni dans les écoles n'auront pas droit à l'assistance de la part de la commune, les secours médicaux exceptés ».

La nécessité de l'instruction est, du reste, unanimement reconnue aux Pays-Bas, puisque sur 100 conscrits incorporés, 93, 54 savent lire et écrire.

A côté des écoles primaires publiques coexistent des écoles privées donnant l'enseignement confessionnel. Le personnel enseignant y est soumis aux mêmes conditions de capacité que dans les écoles publiques. Les écoles privées peuvent recevoir des subventions de l'Etat, mais non des communes.

L'enseignement secondaire ou enseignement moyen (*middelbaar onderwijs*) a été réglé par les lois et décrets des 2 mai 1863, 11 octobre 1869, 14 juillet 1876, 3 août 1877, 14 octobre 1884 et 24 avril 1885.

Comme pour l'enseignement primaire, il y a des écoles privées, entretenues, en général, par des associations confessionnelles et des écoles publiques entretenues par les communes, les provinces ou l'Etat. Les écoles privées peuvent, au surplus, recevoir des subventions de l'Etat.

Ce que les Hollandais appellent l'enseignement moyen correspondrait plutôt à notre enseignement

primaire supérieur qu'à notre enseignement secondaire.

L'enseignement moyen se donne dans les écoles bourgeoises (*burgerscholen*) et dans des écoles bourgeoises supérieures (*hoogere burgerscholen*). La durée des études est de deux ans dans les premières, de trois ou de cinq ans dans les secondes. Les matières enseignées sont le hollandais, le français, l'allemand, l'anglais, l'histoire, la géographie, les sciences physiques et naturelles, les mathématiques, la comptabilité et la tenue des livres, les institutions politiques des Pays-Bas, l'économie sociale et la statistique, les éléments des sciences commerciales, le dessin linéaire et artistique, la calligraphie et la gymnastique.

Un examen donne entrée à la *Burgerschool*; un examen de sortie sert de sanction aux études et comporte un certificat qui permet à l'élève de suivre les cours de médecine et de pharmacie et d'obtenir le diplôme de *arts*. Ce certificat ouvre encore à ceux qui en sont pourvus l'Institut Indologique (*Indologisch-Instituut*) de Delft, où se forment les fonctionnaires des Colonies Néerlandaises et l'Ecole polytechnique, destinée à instruire des industriels, des technologues, des ingénieurs, des mécaniciens et des architectes.

A l'enseignement moyen il convient de rattacher l'Ecole vétérinaire de l'Etat, établie à Utrecht, et l'Ecole d'agriculture de Wageningen (Gueldre), avec ses sections spéciales d'agriculture, d'horticulture et de sylviculture.

Au-dessus de leur enseignement moyen, les Hollandais ont, comme enseignement préparatoire à l'enseignement des Universités ou enseignement supérieur proprement dit, des *gymnases*, où se donne ce que nous appellerions chez nous l'enseignement secondaire classique.

Le programme des six années d'études des gymnases comprend le hollandais, le latin, le grec, le français, l'allemand, l'anglais, l'histoire naturelle, la géométrie, l'algèbre, l'arithmétique, l'histoire et la géographie.

Il doit y avoir un gymnase dans toute ville de plus de 30 000 âmes.

Les professeurs des gymnases (*Leeraar*) sont nommés par les municipalités ; ils sont choisis parmi les docteurs des Universités.

Ajoutons que, dans la plupart des provinces, les jeunes filles sont admises à suivre les cours des gymnases. La coéducation des deux sexes rencontre une très grande faveur aux Pays-Bas.

Enfin, l'enseignement supérieur est donné dans trois Universités royales (*Rijks Universiteit*), dont le siège est à Leyde, Groningue et Utrecht et dans l'Université municipale d'Amsterdam.

Chacune d'elles comprend cinq facultés : théologie, droit, médecine, sciences et lettres. Les facultés de ces quatre Universités ont seules le droit de collation des grades ; mais tout citoyen néerlandais et même, avec l'autorisation du Souverain, tout étranger est libre d'ouvrir un établissement d'enseignement supérieur et d'y professer.

L'administration des Universités est confiée à un Conseil de curateurs nommés par le Souverain. Ce Conseil s'occupe de la gestion financière et présente des candidats parmi lesquels le Souverain choisit les professeurs. Le Conseil est également investi du droit de proposer la révocation ou la suspension des maîtres et il exerce l'action disciplinaire à l'égard des étudiants.

Les professeurs se répartissent en deux catégories : les titulaires, qualifiés *hoogleeraren*, hauts professeurs, et les chargés de cours, *lectoren*, qui correspondent à nos agrégés. Les uns et les autres reçoivent un traitement de l'Etat.

A côté d'eux, de jeunes docteurs sont autorisés à faire des cours libres en qualité de *privaat docenten*. Ces derniers n'ont pas de traitement fixe ; ils perçoivent de leurs auditeurs une rétribution fixée par les curateurs.

Le Sénat des professeurs présente à la nomination royale le « Recteur magnifique » et s'occupe de l'organisation pédagogique.

Pour la théologie, les sciences, les lettres et le droit, les facultés compétentes confèrent deux sortes de grades : le premier, sous le nom de *candidaat*, correspond à notre licence ; le second est le doctorat (*doctoraat*).

Le grade de docteur en droit ouvre la carrière de magistrat et d'avocat ; celui de docteur ès-lettres ou ès-sciences, le professorat des gymnases et des écoles moyennes.

Les médecins sont rangés en deux classes : les

uns, arrivés à l'Université après avoir suivi seulement les cours de l'école moyenne, ne peuvent prétendre qu'au diplôme de *art*, correspondant à notre grade d'officier de santé ; les autres, ayant fait leurs humanités, reçoivent le titre de docteur.

Pour être admis dans une faculté quelconque d'une Université, l'étudiant doit être muni d'un certificat de « fin d'études de gymnase » délivré par un jury d'Etat, composé de professeurs de facultés, et correspondant à notre baccalauréat. Ce diplôme peut, d'ailleurs, être obtenu sans que l'étudiant ait obligatoirement suivi les cours du gymnase.

Il est à remarquer que, malgré l'intérêt de premier ordre que les Hollandais attachent au développement de l'enseignement à tous ses degrés, il n'existe pas aux Pays-Bas de ministère spécial de l'Instruction publique. Toutes les questions d'enseignement relèvent d'une simple division du Ministère de l'Intérieur. Cette apparente anomalie s'explique par le fait que l'Etat n'a qu'une mission de surveillance et de contrôle. L'organisation de l'enseignement est surtout municipale et provinciale.

L'article 167 de la Constitution proclame le principe de la liberté des cultes.

« Chacun professe ses opinions religieuses en pleine liberté, sauf la protection de la société et de ses membres contre des infractions à la loi pénale. »

L'article 168 ajoute :

« Protection égale est accordée à toutes les communions religieuses du Royaume. »

C'est la loi du 10 septembre 1853 qui a réglé en Hollande les rapports des Eglises et de l'Etat. Elle l'a fait avec le plus large esprit de libéralisme. Toutes les Eglises administrent comme elles l'entendent leurs affaires intérieures ; leurs décisions doivent simplement être communiquées au Souverain, mais sans être soumises à la nécessité de l'approbation royale, si les intéressés ne réclament pas spécialement, à l'appui des mesures qu'ils ont adoptées, le concours de l'Etat.

Les diverses communions religieuses ont toute liberté pour communiquer avec leurs chefs spirituels et publier leurs instructions. L'autorisation royale n'est requise que pour l'admission de prêtres étrangers et pour la détermination du siège des réunions synodales. Elle ne peut être refusée que dans l'intérêt de la sécurité ou de la tranquillité publiques.

L'ancien Code pénal français en vigueur aux Pays-Bas réprimait comme délits spéciaux les écarts de langage des ministres du culte, censurant les actes du pouvoir civil ou prêchant la désobéissance aux lois. Le nouveau Code pénal néerlandais a supprimé cette catégorie d'infractions pour appliquer aux ministres du culte comme à tous les citoyens les règles du droit commun.

Malgré l'indépendance à peu près absolue dans laquelle les différentes confessions religieuses se trouvent vis-à-vis de l'Etat, elles n'en sont pas moins subventionnées par lui.

L'article 171 de la Constitution spécifie :

« Les traitements, pensions, et autres revenus, de quelque nature que ce soit, dont jouissent actuellement les diverses sectes religieuses ou leurs ministres leur sont garantis. Quant aux ministres qui, jusqu'ici, ne touchaient aucun traitement ou ne touchaient qu'un traitement insuffisant sur la Caisse de l'Etat, il peut leur en être alloué un ou une augmentation. »

Cette disposition de la Constitution s'explique historiquement.

La Révolution de 1795 avait aboli aux Pays-Bas les privilèges de l'Eglise réformée, Eglise officielle, et avait proclamé la séparation des Eglises et de l'Etat. En application de ce principe, la constitution de 1798 avait déclaré les biens ecclésiastiques biens de l'Etat et mis à la charge des différentes communions religieuses l'entretien de leur culte. Une réaction se produisit au commencement du siècle dernier, et, tout en laissant subsister le principe de l'indépendance respective des Eglises et de l'Etat, on accorda, à titre d'indemnité, des traitements aux ministres de l'ancienne Eglise officielle, l'Eglise réformée néerlandaise ; puis, sous l'influence du roi catholique Louis Bonaparte, on fit bénéficier de la même faveur les prêtres de l'Eglise romaine.

C'est cet état de choses qu'a entendu sanctionner la Constitution révisée en 1848. Les subventions de l'Etat peuvent, sans distinction, être accordées à tous les cultes. Si les églises réformées libres, se réclamant de la pure doctrine calviniste, ont, pour mieux affirmer leur complète indépendance, décliné

tout subside gouvernemental, l'Eglise réformée néerlandaise, les Eglises presbytériennes, les remontrants, les luthériens, les memnonites, l'Eglise anglicane épiscopale, l'Eglise chrétienne réformée comme l'Eglise catholique romaine, les vieux caholiques ou vieille Eglise épiscopale et les Israélites néerlandais, allemands ou portugais, reçoivent des fonds du budget des cultes. Il n'y a pas, néanmoins, en Hollande, de ministère spécial des cultes ; c'est le ministère des Finances qui distribue les allocations tandis que le ministère de la Justice veille à ce que le libre exercice de toutes les croyances se concilie avec le respect des lois.

Mentionnons, à titre de particularité, que les ministres des cultes ne portent pas le costume ecclésiastique en dehors des édifices ou espaces clos affectés aux cérémonies religieuses, sauf dans le Limbourg et dans quelques parties du Brabant.

Aux termes de l'article 61 de la Constitution, le Souverain a « l'administration suprême des colonies et possessions du Royaume dans les autres parties du monde ».

Les colonies néerlandaises se divisent, géographiquement et politiquement, en deux groupes distincts :

Les Indes occidentales en Amérique ;

Les Indes orientales er. Océanie.

Les Indes occidentales sont très inférieures comme importance aux Indes orientales. Elles se subdivisent en deux régi ns, l'une insulaire, les Antilles hollandaises ou colonie de Curaçao, l'autre conti-

nentale, la Guyane hollandaise ou colonie de Surinam. Leur superficie totale est de 130 230 kilomètres carrés, et leur population de 144 653 habitants.

Les Antilles néerlandaises, composées des Iles sous-le-Vent et des Iles du Vent, dans la mer des Caraïbes, sont administrées par un gouverneur résidant à Curaçao. Il est assisté d'un Conseil d'administration de 4 membres. Un conseil colonial exerce le pouvoir législatif.

La justice est rendue par une Cour Suprême, avec deux tribunaux, à Saint-Eustache et à Saint-Martin.

La Guyane hollandaise est administrée dans les mêmes conditions par un Gouverneur résidant à Paramaribo.

Mais c'est dans l'Océan Indien qu'est le véritable empire colonial des Pays-Bas. Il comprend l'Indo-Malaisie, avec les trois grandes îles de Sumatra, Java et Bornéo ; l'Austro-Malaisie, avec les îles de la Sonde, Célèbes et les Moluques, et enfin, une partie de la Nouvelle Guinée. Cet ensemble représente un territoire de 1 915 417 kilomètres carrés, soit plus de trois fois la superficie de la France, et une population de 37 734 000 âmes.

Fondées et administrées primitivement par une Compagnie à Charte, les Colonies hollandaises d'Extrême-Orient sont aujourd'hui placées sous l'autorité d'un Gouverneur général, nommé par le Souverain des Pays-Bas, duquel il dépend exclusivement. Il a tous les pouvoirs d'un vice-roi. C'est à lui d'appliquer aux Indes orientales, dans la mesure où il le juge utile, la législation métropolitaine. Il

peut déclarer la guerre et conclure des traités avec les populations indigènes des territoires voisins et il nomme tous les fonctionnaires coloniaux. Il est assisté du *Conseil des Indes*, comité consultatif de cinq membres, et il est secondé par cinq directeurs, titulaires chacun d'un véritable département ministériel : intérieur, justice, finances et travaux publics, enseignement, cultes. Le Commandant en chef des troupes coloniales remplit les attributions de Ministre de la Guerre ; celles de Ministre de la Marine appartiennent au Commandant des forces navales.

La justice est rendue par la Haute Cour de justice des Indes néerlandaises, Cour Suprême, et par des tribunaux de département et de district. Quelques-unes de ces juridicti ns ont des juges indigènes chargés de juger selon le droit coutumier. Les Européens sont soumis à la législation métropolitaine.

L'armée se compose de 36 000 hommes dont 20 000 indigènes.

La forme première de l'administration coloniale aux Indes néerlandaises a été le pur protectorat des familles princières indigènes, exerçant le pouvoir sous le contrôle de fonctionnaires hollandais. Peu à peu, les anciens souverains ont été remplacés par de hauts dignitaires indigènes, choisis par le Gouverneur général, et l'on a abouti, en fait, au régime de l'administration directe, mais avec une hiérarchie parallèle, très ingénieusement combinée, de fonctionnaires européens et indigènes.

Le territoire est réparti en provinces ou *résidences*. A la tête de chacune d'elles est placé un Résident, concentrant entre ses mains tous les pouvoirs, administratifs et judiciaires.

La résidence se subdivise elle-même en départements gouvernés par des sous-résidents ou résidents-adjoints (*assistent residenten*), qui ont sous leurs ordres un personnel de contrôleurs.

Ces différents fonctionnaires font exécuter leurs instructions par l'intermédiaire d'agents indigènes occupant dans la hiérarchie administrative un grade égal. Ainsi, à côté du Résident, est un Régent ou *Radjah*, choisi par le Gouverneur général parmi les descendants des anciennes familles princières ou dans la haute aristocratie indigène ; il porte, suivant les cas, le titre de *Pangeran*, prince, ou de *Radinadipath*, vice-régent. A côté du Résident-adjoint est le *Vadono*, chef de district ; à côté du Contrôleur est le Chef de village ou *Dessa*, choisi à l'élection par ses administrés, sauf ratification de l'administration coloniale.

Pour gouverner un empire de plus de 37 000 000 d'âmes, situé à 3 000 lieues de la mère-patrie, les Pays-Bas ont compris qu'il fallait, d'une part, respecter, autant que possible, les usages établis, laisser aux indigènes l'illusion que leurs anciens pouvoirs subsistent, qu'ils obéissent à des chefs, leurs compatriotes, et, d'autre part, vivifier les institutions anciennes par la direction éclairée d'un corps de fonctionnaires européens, merveilleusement préparés à leur mission dans ces deux ad-

mirables pépinières d'administrateurs coloniaux, l'Ecole de Delft et l'Université de Leyde. D'un côté, l'autorité de la tradition ; de l'autre, celle de la capacité de l'administration.

Très sagement gouvernées, les colonies néerlandaises sont pour les Pays-Bas une source inépuisable de richesse, et l'on a pu écrire que, « nulle part le blanc n'est plus respecté, nulle part l'indigène mieux garanti (1) ».

Un moment, on a pu craindre que la mère-patrie ne vît dans des colonies florissantes qu'une source d'exploitation. Le régime administratif, qui est désigné sous le nom de son organisateur, le général Van den Bosch, et qui fut appliqué de 1830 à 1870, consistait à contraindre les indigènes à cultiver, sur un cinquième de leurs terres, des denrées coloniales, café, sucre, thé, tabac, indigo, poivre, cannelle, pour le compte de l'Etat. Celui-ci achetait la récolte au prix qu'il lui plaisait de fixer et la faisait revendre en Europe avec un énorme bénéfice, qui, à certaines époques, dépassa 150 millions. La Hollande retira de cette méthode coloniale des milliards, qui lui permirent de construire, presque sans rien demander à l'impôt, ses canaux et ses digues ; mais il résulta de ce système, avec d'intolérables vexations pour les indigènes, de regrettables entraves à l'essor économique de colonies de grand avenir.

L'administration hollandaise s'est, heureusement,

(1) J. Chailley, *Java*.

départie de ces rigueurs ; elle est devenue moins exclusivement fiscale ; elle a supprimé progressivement les « cultures d'Etat » ; elle n'a plus, comme unique objectif, l'enrichissement de la Métropole ; elle se rend compte que préserver ses sujets indigènes des vexations, des injustices, des abus de pouvoir et leur venir en aide même par des subventions, au lieu de les dépouiller de leurs richesses, c'est assurer, à la fois, la sécurité et la prospérité de son empire colonial (1).

(1) Il y a quelques années, les socialistes ont demandé que l'on restituât aux Indes les sommes « indûment accaparées par la Métropole » et que celle-ci acquittât vis-à-vis d'elles « une dette d'honneur ». Le Gouvernement et le Parlement se sont refusés à entrer dans cette voie, estimant que les générations nouvelles ne sauraient être rendues responsables des abus du passé ; mais, à titre de compensation, il a été décidé que des avances de 70 millions de florins, sans intérêt, réparties sur plusieurs exercices, seraient faites par les Pays-Bas aux Indes pour l'exécution de grands travaux d'utilité publique.

III

LE PARLEMENT

III

LE PARLEMENT

L'ORGANISATION ET LES ATTRIBUTIONS DES ÉTATS GÉNÉRAUX

Le pouvoir législatif, dans le Royaume des Pays-Bas, appartient aux *États généraux* qui, aux termes de l'article 78 de la Constitution, « représentent le peuple néerlandais. »

Ils se divisent en deux Assemblées, la Première Chambre (*Eerste Kamer*) et la Seconde Chambre (*Tweede Kamer*).

Toutes deux siègent à La Haye, dans le palais historique du Binnenhof, palais d'une architecture sobre mais gracieuse, s'ouvrant sur l'avenue ombreuse du Vyverberg et baignant en quelque sorte dans les eaux tranquilles du Vyver.

Les attributions des deux Assemblées sont, nous le savons déjà, fort inégales puisque, seule, la Seconde Chambre possède le droit d'initiative.

Rendons-nous compte d'abord de l'organisation

de chacune des Assemblées. Nous verrons ensuite comment s'y poursuit le travail parlementaire.

Organisation des Etats généraux

PREMIÈRE CHAMBRE

La composition de la Première Chambre. — Son mode d'élection. — Les conditions d'éligibilité. — La durée du mandat législatif. — La vérification des pouvoirs. — L'indemnité parlementaire. — Le bureau de la Première Chambre.

La Première Chambre se compose de 50 membres élus par les Etats provinciaux pour une durée de neuf ans et renouvelables par tiers tous les trois ans.

Pour être éligible à la Première Chambre, il faut être sujet Néerlandais, jouir des droits civils et politiques, être âgé de 30 ans accomplis, et « en outre, soit appartenir aux plus imposés aux contributions directes du Royaume, soit revêtir ou avoir revêtu une ou plusieurs fonctions publiques importantes déterminées par la loi (1) ».

(1) Constitution, article 90. Les fonctions qui donnent accès à la Première Chambre sont les suivantes :

Vice-président et membre du Conseil d'Etat ;
Conseiller d'Etat en service extraordinaire ;
Président et membre de la Chambre des Comptes ;
Directeur du Cabinet du Souverain ;

La liste des contribuables les plus imposés est dressée pour chaque province et combinée de telle sorte qu'il y ait toujours un citoyen éligible à la Première Chambre pour une population de 1 500 âmes.

Chef d'un département d'administration générale ;

Ambassadeur extraordinaire et ministre plénipotentiaire ;

Ministre résident ;

Président, vice-président et membre de la Cour suprême ;

Procureur général et avocat général près la Cour suprême ;

Président d'une Cour d'Appel et Procureur général ;

Président du Conseil supérieur de guerre ;

Commissaire du Gouvernement de l'Armée de terre et de mer ;

Commissaire du Roi dans une province ;

Bourgmestre d'une commune de plus de 40 000 âmes ;

Curateur d'une Université de l'Etat ;

Curateur de l'Université municipale d'Amsterdam ;

Professeur à une Université de l'Etat ou à l'Université municipale d'Amsterdam, à la condition que le professorat ait été exercé pendant dix ans ;

Président ou membre de l'Académie royale des sciences ;

Amiral, vice-amiral, contre-amiral ;

Gouverneur général et Lieutenant-Gouverneur des Indes néerlandaises ;

Vice-président ou membre du Conseil des Indes néerlandaises ;

Président de la Chambre des Comptes des Indes néerlandaises ;

Gouverneur de Surinam ;

Gouverneur de Curaçao.

Les 50 membres de la Première Chambre sont répartis entre les provinces dans la proportion suivante : Brabant

Chacun des Etats provinciaux procède à la désignation des membres qu'il est chargé d'élire au scrutin secret et à la majorité absolue.

La Première Chambre vérifie souverainement les pouvoirs de ses membres.

Ils ont droit à dix florins par jour comme indemnité de séjour pendant les sessions et, lorsqu'ils n'habitent pas la Haye, « au prix d'une place aller et retour de 1re classe, dans les moyens de transports publics qui peuvent être utilisés du lieu de leur domicile à l'intérieur des Pays-Bas au lieu où les Etats généraux se réunissent ainsi qu'au prix de transport aller et retour de leurs bagages (1) ».

Le Président de la Première Chambre est nommé annuellement par le Souverain et choisi par lui dans le sein de la haute Assemblée. Il n'y a pas de vice-président. Au cas d'absence du Président, il est remplacé, soit par son prédécesseur, soit par le doyen d'âge.

Les fonctions du secrétariat sont remplies par un greffier que la Chambre élit en dehors de ses membres.

Un bureau, composé du Président, de deux membres désignés par lui et du Greffier, assure la surveillance des différents services de l'Assemblée, qui ne siège guère plus de trente jours par an.

septentrional, 6 ; Drenthe, 2 ; Frise, 4 ; Groningue, 3 ; Gueldre, 6 ; Hollande méridionale, 10 ; Hollande septentrionale, 9 ; Limbourg, 3 ; Over-Yssel, 3 ; Utrecht, 2 ; Zélande, 2.

(1) Loi du 4 mai 1889.

La Première Chambre ne possédant ni le droit d'amendement ni le droit d'initiative, ses attributions législatives se réduisent à peu près à celles d'une Chambre d'enregistrement ; mais la Constitution lui reconnait le droit d'interpeller les ministres et un vote de défiance de sa part peut les renverser.

Elle a, comme attribution spéciale, la mission de présenter une liste de cinq candidats pour chaque siège vacant à la Haute-Cour chargée de juger les ministres mis en accusation. Le Souverain est tenu de nommer l'un des candidats proposés.

SECONDE CHAMBRE

La composition de la Seconde Chambre. — La durée du mandat législatif. — Les circonscriptions. — L'électorat. — La réforme électorale de 1887 et de 1896. — Les listes d'électeurs. — Les opérations du scrutin, présentation e vote. — La vérification des pouvoirs. — Les conditions d'éligibilité et les incompatibilités. — L'indemnité parlementaire. — Le bureau de la Seconde Chambre.

La Seconde Chambre est composée de 100 députés, élus au suffrage direct et au scrutin uninominal par des circonscriptions ou districts comprenant une moyenne de 45 000 habitants.

Elle est renouvelée intégralement tous les quatre ans.

Jusqu'à la révision constitutionnelle de 1887, le

droit de vote était réservé aux citoyens hollandais âgés de 23 ans, domiciliés dans la circonscription électorale, possédant le libre exercice de leurs droits civils et politiques et payant, en impôts directs, un cens qui, suivant les localités, variait de 30 à 160 florins, c'est-à-dire de 42 fr. 35 à 338 fr. 50.

C'était, on le voit, un système électoral nettement censitaire, avec un cens relativement élevé.

Les Pays-Bas ne pouvaient rester étrangers au mouvement qui entraîne toutes les nations de l'Europe vers l'extension du droit de suffrage.

La révision constitutionnelle de 1887 a fait disparaître du texte de la constitution les dispositions impératives qui subordonnaient l'exercice du droit électoral à la justification d'un cens déterminé et elle a réglé en ces termes généraux les conditions de l'électorat :

« Les membres de la Seconde Chambre sont élus directement par les régnicoles de sexe masculin, étant aussi Néerlandais, possédant les conditions de capacité et de situation sociale à déterminer par la loi électorale et ayant atteint l'âge à fixer par la loi, lequel ne pourra être inférieur à 23 ans. »

La loi électorale du 6 novembre 1887, qualifiée « règlement provisoire », a commencé par abaisser le cens du minimum de 20 au maximum de 10 florins ; puis, un pas plus décisif a été franchi par la loi du 4 septembre 1896, véritable code électoral en 165 articles, élaboré pendant plusieurs années, à travers toutes sortes de péripéties parlementaires et ministérielles, commencé par le ministre Tak

von Portveliet et heureusement achevé par le ministre Van Houten.

La conséquence de la législation électorale nouvelle a été de porter le nombre des électeurs de 302 020 à 580 000.

Aux termes de la loi du 4 septembre 1896, le droit de vote est reconnu à tous les Néerlandais résidant dans le pays, ayant atteint avant le 15 mai l'âge de 25 ans accomplis et remplissant l'une ou l'autre des huit conditions suivantes :

a) Etre inscrit depuis une année à l'une au moins des contributions directes et avoir acquitté l'impôt avant le 1er mars, les taxes payées par la femme comptant au mari et celles payées par les enfants mineurs comptant au père ;

b) Avoir habité du 1er août au 31 janvier dans la même commune en vertu d'un bail ; n'avoir pas déménagé plus d'une fois pendant l'année et avoir payé un prix de loyer variable selon les localités, d'après un tableau annexé à la loi ;

c) Occuper, à titre de propriété, d'usufruit ou de bail, un bateau d'une capacité de 24 mètres cubes au moins ;

d) Occuper, depuis treize mois au moins, au service de la même personne, un emploi rétribué de 2 florins 25 à 5 florins 60, suivant les provinces et l'importance des communes ;

c) Jouir, au 1er février, d'une pension équivalente au minimum de salaire prévu par le paragraphe précédent, étant entendu que le taux légal peut être réalisé par le cumul de la pension et du salaire ;

f) Posséder, depuis un an, sur le Grand Livre de la Dette publique, une inscription de 100 florins au moins ;

g) Posséder, depuis un an, un livret de la caisse d'épargne postale de 50 florins au moins ;

h) Avoir subi avec succès l'un des examens exigés pour remplir les fonctions publiques ou exercer les professions libérales.

Sont exclus du droit de vote :

a) Ceux qui, par jugement devenu définitif, ont été privés de l'exercice des droits civiques et politiques ou déclarés incapables de gérer leur patrimoine et d'administrer leurs biens ;

b) Ceux qui, durant l'année ayant précédé la confection des listes électorales, ont été secourus par l'assistance publique ou les établissements de bienfaisance ;

c) Les militaires ou marins et assimilés en activité de service, à l'exception des officiers et sous-officiers, qui sont à la fois électeurs et éligibles, mais sont d'office placés en non activité lorsqu'ils sont appelés à siéger aux Etats généraux.

Cette législation paraît, au premier abord, assez compliquée. La vérité est qu'un nombre fort restreint de citoyens, 300 000 environ, ne rentrent pas dans l'une ou l'autre des catégories établies par la loi en application de la révision constitutionnelle qui a entendu élargir le droit de suffrage. Les Pays-Bas n'ont pas encore osé donner expressément chez eux droit de cité au suffrage universel ; ils ont redouté l'avènement soudain des masses à la vie politique ;

ils se sont simplement orientés vers le suffrage universel, en considérant que l'électorat ne devait pas être un « droit acquis », qu'il devait représenter « un droit à acquérir », fondé non plus exclusivement sur le cens comme autrefois, mais sur toute présomption rationnelle de capacité, d'expérience ou de légitime intérêt à la bonne gestion des affaires publiques.

C'est aux Municipalités qu'est confié le soin de dresser les listes électorales. Les contribuables sont inscrits d'office ; les électeurs ne figurant pas au rôle des contributions directes de la commune sont tenus de produire la justification de leur droit de suffrage. Toute fausse déclaration est punie d'un emprisonnement pouvant s'élever jusqu'à un an.

Les listes sont arrêtées le 22 mars et closes le 25 avril.

Les contestations auxquelles elles donnent lieu sont soumises aux Conseils communaux.

Il est procédé au renouvellement de la Seconde Chambre le troisième mardi de juin.

Les opérations électorales comportent la présentation et le vote.

Quinze jours avant le scrutin, c'est-à-dire le premier mardi de juin, a lieu la *présentation* des candidats. De 9 heures du matin à 4 heures du soir, le bourgmestre de chaque chef-lieu de district reçoit les déclarations des candidats. Ces déclarations n'émanent pas, comme chez nous, des candidats eux-mêmes, mais des électeurs, qui prennent l'ini-

tiative de présenter les candidats au corps électoral. Toute présentation, pour être valable, doit être appuyée par la signature de 40 électeurs au moins. Le bourgmestre délivre récépissé des présentations qui lui ont été remises et fait immédiatement afficher les noms des candidats.

Si un seul candidat a été proposé, il est proclamé élu et les opérations électorales sont terminées.

S'il doit y avoir lutte entre plusieurs concurrents les électeurs sont convoqués pour le scrutin.

Chacun d'eux doit recevoir, trois jours avant le vote, sa carte électorale dite *carte de convocation.*

Elle porte, d'un côté, le nom de l'électeur et, de l'autre, au verso, les noms des candidats qui ont été présentés, la désignation du lieu du scrutin et la reproduction du texte de l'article 28 du Code pénal hollandais ainsi conçu : « Celui qui se donne sciemment pour un autre électeur et participe ainsi frauduleusement au vote est puni d'un emprisonnement d'un an au plus ».

Le scrutin est ouvert à 8 heures du matin et fermé à 5 heures du soir.

Le vote a lieu dans chaque commune. Pour les communes importantes et notamment pour les villes, des sections de vote peuvent être établies, de manière qu'il n'y ait pas plus de 1 000 votants par section.

Les bureaux électoraux sont composés de trois membres, auxquels sont adjoints deux suppléants. Les membres titulaires et suppléants sont désignés

par les Conseils communaux parmi les conseillers municipaux. Toutefois, dans les villes divisées en plusieurs districts et sections de district, le Conseil communal peut faire remplacer ses membres par des électeurs.

Les districts ou circonscriptions sont indiqués dans un tableau annexé à la loi électorale. La division des districts en sections est fixée administrativement après avis, pour chaque province, de la Commission permanente des Etats provinciaux.

La présidence de chaque section est réservée, dans tous les cas, à un membre du Conseil communal. Le bourgmestre préside le bureau central, qui siège à l'Hôtel de Ville.

Les Pays-Bas ont emprunté à la législation belge les garanties qu'elle a organisées pour assurer le secret du vote.

L'électeur présente sa carte électorale, revêtue de la signature du bourgmestre, et reçoit un bulletin officiel timbré, le seul qui puisse servir au vote.

Ce bulletin porte imprimés, par ordre alphabétique, les noms de tous les candidats.

Après l'avoir reçu des mains du président du bureau, l'électeur gagne directement « l'isoloir » aménagé dans la salle du scrutin et noircit, à l'aide d'un crayon fixé au pupitre, le point blanc laissé dans le carré noir qui se trouve placé au regard du nom du candidat pour lequel il entend voter. Cette formalité remplie, il va lui-même déposer dans l'urne son bulletin, sans que le président ait le droit de le prendre en main.

Lorsque le président a déclaré le scrutin clos, le bureau procède au dépouillement et au recensement des votes.

Le procès-verbal, auquel les bulletins sont joints sous plis cachetés avec toutes les pièces annexées, est porté par le plus jeune membre du bureau de la section au bureau central.

Le bureau central n'a d'autre mission que d'additionner la totalité des suffrages relevés dans les différents procès-verbaux. Il ne peut qu'à titre exceptionnel et par décision motivée réviser le recensement d'une section de vote.

La proclamation du résultat général du scrutin est faite publiquement par le bourgmestre le lendemain à 9 heures du matin. Les réclamations peuvent être formulées par les électeurs aussi bien au procès-verbal de chaque bureau de vote qu'au procès-verbal d'ensemble servant de base à la proclamation du scrutin.

La majorité absolue des suffrages exprimés est exigée pour l'élection. Si elle n'est pas acquise, il est procédé, suivant la même forme, dans les quinze jours qui suivent, à un second tour de scrutin ; mais le scrutin de ballottage n'a lieu qu'entre les deux candidats ayant réuni le plus grand nombre de suffrages.

Le député élu au premier ou au second tour de scrutin est tenu, dans un délai d'un mois, de donner avis de son acceptation du mandat au bourgmestre du chef-lieu de district, s'il ne veut s'exposer à être déclaré démissionnaire d'office.

Tel est, dans ses lignes essentielles, le code électoral des Pays-Bas. Pour tout ce qui concerne la sincérité du vote, on voit que la législation néerlandaise offre de grandes analogies avec la législation belge (1), mais, malgré les efforts énergiques du parti catholique, les Etats généraux se sont refusés, au moment de l'adoption de la loi électorale Van Houten, à transporter en Hollande la triple institution du vote obligatoire, du vote plural et de la représentation proportionnelle. Il s'ensuit que les abstentions sont trop fréquentes. En novembre 1905, une commission présidée par M. de Beaufort, ancien ministre des Affaires étrangères, a reçu la mission d'examiner les modifications dont seraient susceptibles les textes constitutionnels et, notamment, de rechercher dans quelles conditions l'institution de la représentation proportionnelle pourrait être introduite aux Pays-Bas. Jusqu'à présent aucune solution n'est intervenue sur cette question (2).

« La physionomie extérieure des élections néerlandaises, écrit M. Antonin Lefèvre-Pontalis (3) qui les a étudiées sur place, ne prête pas beaucoup à la curiosité et porte presque partout l'empreinte du caractère hollandais aussi rebelle à la contrainte que flegmatique. Nulle part l'ingérence du Gouvernement ni d'aucun de ses agents, contre laquelle la loi

(1) V. notre tome I, 2e édition, *Belgique*, pages 222 et suivantes.

(2) V. Achille Viallate, *La vie politique dans les Deux Mondes*, 1908.

(3) *Les élections en Europe à la fin du XIXe siècle.*

électorale n'a eu même besoin de rien édicter. La réserve est telle à cet égard que la présentation d'un candidat signée par un électeur qui avait fait suivre son nom de la qualité de fonctionnaire a fait scandale. Les fonctionnaires peuvent voter tout à leur aise, mais ils ne doivent intervenir, fût-ce indirectement, en faveur d'aucun candidat. »

Les candidatures d'argent sont à peu près inconnues et les frais d'une campagne électorale sont, en général, très limités.

Les affiches qui doivent être placardées exclusivement à des emplacements déterminés, sont fort peu nombreuses ; elles se bornent à indiquer les noms des candidats avec les déclarations très succinctes de leurs comités. De rares distributions d'imprimés sont faites à la main. Les distributions de bulletins sont sans objet, puisque le bulletin remis à chaque électeur par le président du bureau électoral peut seul être utilisé pour le scrutin et permet de voter pour tous les candidats, dont il mentionne indistinctement tous les noms.

Il ne faudrait pas croire cependant que les électeurs néerlandais se désintéressent du choix de leurs mandataires.

Il n'y a pas d'agitation électorale, mais il y a une vie politique intense. Elle se concentre surtout dans les comités.

Les comités sont puissamment organisés ; ils ne sont pas seulement institués en vue des élections ; ils se réunissent d'une façon permanente et se recrutent avec une régularité remarquable. Ils ont

leurs programmes, mûrement élaborés et largement répandus. Ce sont eux qui, moralement et pécuniairement même, se chargent de l'élection. La presse leur apporte un concours d'autant plus efficace qu'il est plus discipliné ; elle exerce une action considérable, mais par ses arguments et non par ses violences. Si l'on excepte quelques organes socialistes révolutionnaires, les polémiques n'ont rien de passionné ; ce sont des luttes de doctrines, non des luttes de personnes.

Il en est de même dans les réunions électorales où les candidats développent leur programme. N'étant jamais contradictoires, elles sont rarement tumultueuses, mais elles sont très suivies. Les candidats s'expriment simplement, avec beaucoup de calme ; les électeurs écoutent très attentivement, puis les chefs de parti, en indiquant les raisons de voter pour les candidats qu'ils couvrent de leur patronage, enflamment l'enthousiasme de leurs troupes. Souvent, les réunions commencent et finissent par une prière.

C'est la Chambre seule qui statue souverainement sur la vérification des pouvoirs de ses membres.

Trois commissions au moins, composées chacune de trois membres, sont chargées de l'enquête sur la régularité des opérations électorales. Les membres de ces commissions sont désignés, avec la plus scrupuleuse et la plus constante impartialité, par le doyen de la Chambre, remplissant, à l'ouverture de la session, les fonctions de président d'âge. La

Chambre peut, d'ailleurs, avant tout débat, renvoyer le rapport d'une élection contestée à l'examen des sections ou bureaux entre lesquels, nous le verrons, ses membres sont répartis par la voie du sort.

Ajoutons que les contestations en matière d'élections sont extrêmement rares. On affirme que, dans une période de 50 années, 4 invalidations seulement auraient été prononcées.

Pour être reconnu éligible à la Seconde Chambre, il faut être citoyen néerlandais, âgé de 30 ans accomplis, et avoir la jouissance complète des droits civils et politiques.

Le mandat de représentant est incompatible avec les fonctions de membre du Conseil d'Etat, de membre de la Cour suprême ou de la Chambre des Comptes, de Commissaire du Roi dans les provinces et de ministre d'un culte.

Les militaires en activité de service qui acceptent le mandat législatif sont placés d'office en non activité pendant la durée de leurs fonctions parlementaires. Lorsqu'elles prennent fin, ils rentrent dans le service actif.

Tout député qui accepte un emploi salarié de l'Etat ou qui obtient un avancement dans un service public est soumis à réélection.

Les membres de la Seconde Chambre reçoivent, à titre d'indemnité, la somme annuelle de 2 000 florins, augmentée des frais de voyage du lieu de l'élection au siège des Etats généraux.

L'indemnité parlementaire n'est pas allouée

aux députés ministres et elle est refusée aux députés absents pendant toute la durée d'une session.

Le bureau de la Seconde Chambre est nommé dans les mêmes conditions que celui de la Première Chambre. Il se compose d'un président et d'un greffier. Le premier est désigné par le Roi sur une liste de trois candidats présentés par la Chambre : le second est choisi par elle en dehors de ses membres.

Mentionnons parmi les prérogatives spéciales de la Seconde Chambre le droit pour elle de présenter des candidats au Souverain pour les sièges devenant vacants à la Chambre des Comptes et la faculté de mettre les ministres en accusation et de les renvoyer devant la Haute Cour de justice.

ATTRIBUTIONS DES ÉTATS GÉNÉRAUX

La procédure et le travail parlementaires. — L'ouverture des sessions. — La déclaration de probité politique et le serment de fidélité à la Constitution. — La division des Chambres en sections ou bureaux. — Le Comité des rapporteurs. — La tenue des séances. — La confection des lois. — Les projets de loi du Gouvernement et les propositions de loi d'initiative parlementaire. — Les rapports, les amendements, les votes. — Les communications entre les deux Assemblées. — La sanction des lois. — Les lois de finances. — Le droit d'enquête parlementaire. — Le

droit d'interpellation et la responsabilité ministérielle. — Les groupes politiques.

Aux termes de la Constitution (1), les Etats généraux s'assemblent au moins une fois par an. Leur session ordinaire s'ouvre le troisième mardi de septembre. Le Souverain les convoque en session extraordinaire chaque fois qu'il le juge nécessaire.

En fait, les Chambres siègent pendant la plus grande partie de l'année.

L'ouverture des Etats généraux est faite, en séance plénière, par le Souverain ou par une Commission spécialement déléguée par lui. Cette séance solennelle, dite « séance d'inauguration », se tient au Binnenhof dans l'ancienne chapelle des Chevaliers du Palais Comtal, vaste salle dépourvue de toute ornementation, mais d'une majestueuse simplicité (2). Le Souverain y reçoit « la déclaration ou promesse de justification » et le serment des nouveaux élus.

Chaque député doit faire, à haute voix, à l'appel de son nom, la déclaration suivante : « Je jure (ou déclare) que, pour être nommé membre des Etats généraux, je n'ai promis ni fait aucun don ni présent à personne directement ou indirectement, sous quelque nom ou prétexte que ce soit. Je jure (ou

(1) Constitution, art. 100.

(2) C'est dans cette ancienne chapelle du Binnenhof que s'est tenue la réunion des délégués des puissances des deux mondes pour la Conférence de La Haye ou Conférence de la Paix.

promets) que jamais je ne recevrai, directement ni indirectement, aucun don ni présent de qui que ce soit, pour faire ou pour omettre quoi que ce soit en cette qualité. Avec l'aide de Dieu tout puissant, je le déclare et le promets. »

Il prète ensuite serment en ces termes : « Je jure (ou promets) fidélité à la Constitution. Avec l'aide de Dieu tout puissant (ou je le promets). »

Il est à remarquer que ce serment, dont la formule varie suivant les convictions religieuses ou philosophiques de ceux qui sont appelés à le prèter, est un serment de fidélité, non à la personne du Souverain comme dans la plupart des Etats monarchiques, mais à la Constitution.

La séance « d'inauguration » terminée, les deux Chambres se séparent pour vaquer à leurs travaux respectifs. Elles occupent chacune une des ailes du Binnenhof. La salle des délibérations de la Première Chambre, dominant le Vyver, est décorée avec élégance ; l'aspect de la Seconde Chambre est plus austère, mais, dans l'une et l'autre Assemblées, l'aménagement est le même.

Le bureau du président est placé au centre ; en face une table et des fauteuils pour les ministres ; à droite et à gauche, en gradins, des sièges avec pupitres pour les parlementaires. A la Seconde Chambre, un pupitre surélevé à la droite du président tient lieu de tribune. Des galeries sont réservées à la presse et au public.

Les Chambres ne peuvent délibérer ni prendre aucune résolution, séparément ou en séance plé-

nière, si plus de la moitié des membres ne sont présents (1).

Chaque membre doit apposer sa signature sur la liste de présence. La séance ne peut être ouverte qu'après que le greffier a constaté la présence de la majorité des membres de l'Assemblée. Si, après l'heure fixée pour l'ouverture de la séance, le *quorum* n'est pas atteint, le règlement oblige le président à donner lecture des noms des absents.

Les Chambres siègent, en général, de 11 heures du matin à 5 heures de l'après-midi les jours autres que le samedi, le dimanche et le lundi.

Elles peuvent se former en comité secret si un dixième des membres présents le réclame ou si le président le juge nécessaire (2).

Pour le travail parlementaire, les deux assemblées se divisent, par tirage au sort, en cinq sections ou bureaux, renouvelés de la même manière tous les trois mois.

Ce tirage au sort a lieu en séance publique.

Les projets de loi déposés par le Gouvernement et les propositions de loi émanées de l'initiative parlementaire sont renvoyés à l'examen des sections. Ils y sont l'objet d'une étude approfondie dans des réunions d'un caractère tout intime, bien que, pour le bon ordre, chaque section élise son président et qu'un secrétaire, choisi parmi les commis-greffiers rétribués de la Chambre, tienne la plume.

(1) Constitution, art. 105.
(2) Constitution, art. 101.

Après examen du projet, chaque section désigne son rapporteur. Les rapporteurs réunis des différentes sections forment le Comité des rapporteurs, qui désigne son rapporteur général.

Ce qui caractérise le travail parlementaire des États généraux néerlandais, c'est, on peut le dire, la procédure écrite.

Tandis que, chez nous, en dehors de l'exposé des motifs et du rapport, toute l'œuvre législative se traduit surtout par un débat oral, discours dans les bureaux pour la nomination d'une commission, discours dans la commission pour faire prévaloir une théorie déterminée, discours en séance publique pour obtenir ou pour empêcher un vote, aux Pays-Bas presque toutes les questions se traitent par écrit. Tout rapport d'une section doit être présenté par écrit. Toutes observations importantes, formulées par un membre au cours de la délibération d'une section ou du Comité des rapporteurs doivent être formulées par écrit. Toutes communications avec le Gouvernement doivent être échangées par écrit. Lorsqu'il apparaît que certains points importants d'un projet de loi ont été discutés dans une section et ne l'ont pas été dans d'autres, le président de la Chambre peut réunir ensemble les sections pour les inviter à délibérer en commun sur ces points spéciaux.

Le rapport général présenté par le Comité des rapporteurs doit contenir une analyse des principes de la loi, un résumé des débats des sections, un compte-rendu des échanges de vues qui ont pu

avoir lieu avec le Gouvernement. Si le Comité estime que le projet de loi doit être amendé, les amendements qu'il propose sont donnés en annexe. Le rapport, avec son annexe, les documents fournis au Comité, les réponses du Gouvernement, etc., est imprimé et distribué. Alors seulement il peut être inscrit à l'ordre du jour et mis en discussion publique.

Deux lectures sont obligatoires, l'une pour la discussion générale, l'autre pour la discussion des articles.

Tout représentant peut présenter des amendements entre la lecture du rapport et le commencement de l'examen des articles. Ces amendements ne peuvent être discutés qu'à la condition d'être appuyés par cinq membres au moins. Ils doivent toujours être rédigés par écrit et ne peuvent être improvisés en séance. Ils sont soumis au Comité des rapporteurs des sections et, si la Chambre l'ordonne, aux sections.

Ajoutons que, dans l'intervalle séparant le vote des articles du vote de l'ensemble de la loi, il ne peut être déposé d'amendements qu'à l'effet de rendre plus claire la rédaction adoptée. Il serait difficile d'apporter plus de réflexion à l'élaboration des textes législatifs.

Les débats se poursuivent presque toujours dans le plus grand calme, sur le ton de la discussion d'affaires. On ne connait guère les discours longuement préparés. « Chaque membre, déclare le règlement de la Seconde Chambre, parle debout, de sa

place habituelle, ou d'une place exclusivement affectée aux orateurs. » En général, dans l'une et l'autre assemblées, les orateurs parlent de leur place, sur le ton presque de la conversation. Ils doivent s'adresser, non à l'Assemblée, mais au président. Celui-ci — particularité à relever, — lorsqu'il veut ramener le silence, fait usage d'un marteau, qui remplace, en Hollande, la sonnette traditionnelle des assemblées législatives.

Les rappels à la question et les rappels à l'ordre sont les seules mesures disciplinaires prévues par le règlement et sont rarement appliqués.

Les interruptions sont peu fréquentes.

Les compétitions politiques ne présentent, d'ailleurs, aucun caractère d'âpreté. Au XVIIe siècle, Grotius attestait qu'il ne connaissait aucune nation aussi peu soucieuse des vains honneurs que la Hollande. « Personne, disait-il, n'y pourchasse les postes d'honneur. » Le caractère hollandais n'a pas changé et, si l'on excepte quelques violences du parti révolutionnaire internationaliste, on peut dire que les Etats généraux des Pays-Bas ont l'heureux privilège d'ignorer les excès de langage trop souvent en pratique dans les milieux parlementaires.

Toute motion tendant à la clôture d'un débat engagé doit être appuyée par cinq membres, qui sont tenus de répondre à l'appel du président et de faire constater leur présence. Aucun débat ne peut s'engager sur la clôture, mais, avant de la mettre aux voix, le président demande si les ministres ou les

auteurs du projet discuté ne s'opposent pas à ce qu'elle soit prononcée.

Il est procédé au vote par appel nominal, si l'un des membres en fait la demande. A l'appel de son nom, chaque représentant répond qu'il vote « pour » ou « contre » le texte soumis aux délibérations de l'Assemblée. Le président exprime son avis le dernier.

Toutes décisions sur les questions en discussion doivent être prises à la majorité absolue des votants. En cas de partage, la décision à prendre est renvoyée à une séance suivante. A cette nouvelle séance, en cas d'égalité de voix, la proposition est considérée comme rejetée.

Le vote par procuration n'est pas admis. Seuls, les membres présents ont le droit de voter. Les noms des votants sont, avec les débats parlementaires, reproduits au « Journal Officiel », (*Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*).

L'article 107 de la Constitution spécifie que « les votes sur des personnes, pour les nominations ou présentations prévues par la Constitution, ont lieu par bulletins fermés et signés. Le vote a lieu à la majorité absolue ; en cas de partage, le sort décide. »

Les projets de loi proposés par le Souverain sont soumis à la Seconde Chambre « par message écrit ou par une Commission (1) ».

Le Souverain peut charger des Commissaires

(1) Constitution, art. 110.

spéciaux désignés par lui d'assister les ministres dans la discussion devant les Etats généraux.

Lorsqu'un projet de loi de l'initiative gouvernementale a été, avec ou sans amendement, adopté par la Seconde Chambre, elle le transmet à la Première Chambre avec la formule suivante :

« La Seconde Chambre des Etats généraux envoie à la Première Chambre la proposition royale ci-jointe, et estime qu'elle doit être, telle qu'elle est conçue, adoptée par les Etats généraux. »

Lorsque la Seconde Chambre se prononce pour le rejet de la proposition, elle en donne connaissance au Souverain par la formule suivante :

« La Seconde Chambre des Etats généraux témoigne à Sa Majesté sa reconnaissance pour le zèle qu'elle apporte à veiller aux intérêts de l'Etat et la supplie respectueusement de prendre la proposition en considération ultérieure. »

La Première Chambre, saisie des textes votés par la Seconde Chambre, ne peut que les adopter ou les rejeter en bloc. N'ayant pas le droit d'initiative, elle n'a pas davantage le droit d'amendement.

Si elle se prononce pour l'adoption, elle en donne connaissance au Souverain et à la Seconde Chambre par les formules suivantes :

« *Au Souverain.* — Les Etats généraux témoignent à Sa Majesté leur reconnaissance pour le zèle qu'elle apporte à veiller aux intérêts de l'Etat, et adhèrent à la proposition, telle qu'elle est conçue ci-joint. »

« *A la Seconde Chambre.* — La Première

Chambre des Etats généraux fait connaître à la Seconde Chambre qu'elle a adhéré à la proposition relative à...... qui lui a été transmise le..... par la Seconde Chambre. »

Lorsque la Première Chambre se prononce pour le rejet de la proposition, elle en donne connaissance au Souverain et à la Seconde Chambre par les formules suivantes :

Au Souverain. — « La Première Chambre des Etats-Généraux témoigne à Sa Majesté sa reconnaissance pour le zèle qu'elle apporte à veiller aux intérêts de l'Etat et la supplie respectueusement de prendre la proposition en considération ultérieure. »

A la Première Chambre. — « La Première Chambre des Etats généraux fait connaître à la Seconde Chambre qu'elle a supplié respectueusement Sa Majesté de prendre en considération ultérieure la proposition relative à...... qui lui a été transmise le... par la Seconde Chambre (1). »

Tant que la Première Chambre n'a pas pris de décision, le Gouvernement est maître de retirer le projet de loi.

Lorsqu'il s'agit de propositions de lois émanant non de l'initiative gouvernementale, mais de l'initiative parlementaire, la Seconde Chambre transmet en ces termes le texte qu'elle a adopté à la Première Chambre :

« La Seconde Chambre des Etats généraux adresse à la Première Chambre le projet ci-joint et estime

(1) Constitution, article 113.

que les Etats généraux doivent demander pour ce projet la sanction royale. »

Elle peut charger un ou plusieurs de ses membres de défendre le projet, par écrit et oralement, devant la Première Chambre.

Si la Première Chambre, après avoir délibéré sur le projet en la forme ordinaire, l'adopte, elle l'adresse au Souverain avec cette formule :

« Les Etats généraux, estimant que la proposition ci-jointe pourrait contribuer et profiter aux intérêts de l'Etat, requièrent respectueusement pour cette proposition la sanction royale. »

Elle en donne, en outre, connaissance à la Seconde Chambre par la formule suivante :

« Le Première Chambre des Etats généraux porte à la connaissance de la Seconde Chambre qu'elle a adhéré à la proposition adoptée par elle le... relative à... et qu'elle a demandé, au nom des Etats généraux, la sanction royale pour cette proposition. »

Si la Première Chambre n'adopte pas le projet, elle en donne connaissance en ces termes à la Seconde Chambre :

« La Première Chambre des Etats généraux n'a pas trouvé motifs suffisants pour soumettre à la sanction royale la proposition qu'elle renvoie ci-joint. »

Le Souverain fait connaître le plus tôt possible aux Etats généraux s'il sanctionne ou non le projet qu'ils ont adopté.

Cette notification a lieu dans la forme suivante :

« Sa Majesté approuve la proposition » ou : « Sa Majesté délibérera sur la proposition ».

Les lois de finances sont soumises aux délibérations des États généraux suivant la même procédure que les autres lois.

« Les projets des lois générales du budget, déclare l'article 124 de la Constitution, sont présentés chaque année par le Souverain à la Seconde Chambre, immédiatement après l'ouverture de la session ordinaire des États généraux, avant le commencement de l'année à laquelle ce budget s'applique. »

La Constitution, par son article 95, reconnaît expressément aux deux Chambres le droit d'enquête.

La loi du 13 août 1850 a minutieusement réglé la forme des enquêtes parlementaires. La décision ordonnant l'enquête est prise en séance publique, après que le projet a été préalablement discuté dans les sections ou bureaux et mis à l'ordre du jour. Elle détermine avec précision l'objet de l'enquête et est insérée au *Journal Officiel (Staats-courant)* par extrait des procès-verbaux de la Chambre.

A dater de la première publication, toutes les personnes domiciliées ou résidant sur le territoire néerlandais sont tenues de déférer à toutes les convocations des commissions d'enquêtes et les fonctionnaires sont tenus d'assurer l'exécution de toutes ses réquisitions.

Les Chambres ont également le droit de présenter des adresses au Souverain, par l'intermédiaire de leurs présidents et de députations spéciales qu'elles désignent.

Enfin, les deux Assemblées peuvent questionner et interpeller les ministres et réclamer d'eux, verbalement ou par écrit, toutes explications ou éclaircissements qu'elles jugent nécessaires. Les ministres ne peuvent refuser de répondre, à moins que la communication réclamée ne soit reconnue « contraire à l'intérêt de l'Etat » (1).

Un vote de défiance de l'une ou l'autre assemblée peut renverser les ministres, que l'article 54 de la Constitution déclare « responsables ».

Il y a, aux Etats généraux des Pays-Bas, comme dans tous les Parlements, des groupes politiques de droite et des groupes politiques de gauche, mais les débats parlementaires mettent surtout en présence deux grands partis, l'un à tendances théocratiques, prétendant imprégner la législation hollandaise de l'esprit religieux à défaut de l'esprit dogmatique, l'autre poursuivant la complète indépendance de l'idée religieuse et de la société civile.

Les groupes de droite, à tendances théocratiques, comprennent les calvinistes anti-révolutionnaires, les catholiques et les chrétiens historiques.

Les anti-révolutionnaires ont pour chef celui que l'on a nommé en Hollande « le pape calviniste », le célèbre Docteur Kuyper, qui a longtemps dirigé comme premier ministre la politique des Pays-Bas et qui, après s'être tenu à l'écart du Parlement, vient de rentrer à la Seconde Chambre à la suite d'une double élection.

(1) Constitution, article 118.

« Trois conceptions générales, déclare le docteur Kuyper, ont successivement imprégné la vie nationale en Hollande. Jusqu'en 1572, on obéissait à la conception catholique. Celle-ci, en 1572, fut remplacée par la conception calviniste et le calvinisme, après avoir régné jusqu'en 1793 et avoir fait la grandeur des Provinces-Unies, a été refoulé par le système de la Révolution, importé de Paris, qui a dominé toute l'économie de l'Etat moderne. »

La politique du parti qui s'intitule « anti-révolutionnaire » consiste à écarter les idées de la Révolution comme étant de funeste importation étrangère pour revenir à la pureté des traditions nationales.

A ses yeux, ce n'est ni dans la volonté populaire, ni dans la loi, mais en Dieu seul qu'il convient de placer l'origine de l'autorité souveraine. La Hollande doit, avant tout, rester fidèle à l'esprit religieux qui, au temps de Guillaume d'Orange, était le fond du caractère néerlandais ; elle doit repousser avec horreur la devise révolutionnaire : « Ni Dieu, ni maître », et écarter la conception de l'école Sans-Dieu. Aussi le parti anti-révolutionnaire a-t-il combattu de toute son énergie l'idée de l'enseignement officiel exclusivement laïque.

Hâtons-nous d'ajouter, toutefois, qu'en se proclamant opposé à l'esprit de la Révolution qui aurait faussé le caractère national, le parti anti-révolutionnaire se défend de vouloir favoriser le moindre retour aux privilèges aristocratiques. « C'est vers le peuple qu'il faut aller, enseigne le docteur Kuyper, c'est dans le peuple des ouvriers des villes et des campa-

gnes que nous devons trouver les sources de la vie. » Il combat les principes de la Révolution française, « les partisans du droit public athée », mais il affirme que la pure doctrine calviniste devra apporter la solution nécessaire aux généreuses impatiences d'une société en travail de rénovation démocratique et sociale.

L'activité inlassable, le génie d'organisation de la haute intelligence qu'est le Docteur Kuyper, ont ressuscité une Eglise, l'Eglise calviniste libre, et l'ont constituée en un formidable parti politique, qui a couvert le territoire de la Hollande de ses écoles libres et de ses cercles ouvriers, enserré les districts d'un réseau d'associations reliées en une immense Fédération ayant pour organe d'exécution un comité central tout puissant, qu'élit « l'assemblée générale des députés du parti ».

Les représentants les plus autorisés du parti antirévolutionnaire aux Etats généraux sont, pour la Première Chambre, MM. Godin de Beaufort, ancien ministre des Finances, Hooft, membre de la Cour d'appel d'Arnheim, et le docteur Woltjer, professeur à l'Université libre calviniste d'Amsterdam, et, pour la Seconde Chambre, MM. Heemskerk, avocat et échevin d'Amsterdam, et le pasteur Talma, orateur populaire et parlementaire très habile.

Ce que « le pape calviniste » a su faire pour ses coreligionnaires, le Docteur Schæpman, professeur au Séminaire de Dijsenburg, l'un des plus grands

(1) Constitution, article 94.

poètes et des plus grands orateurs de la Hollande contemporaine, l'a réalisé de son côté pour les catholiques. Avec sa devise « *Credo, pugno*, je crois et je combats », par sa parole et par sa plume, par ses journaux et par ses comités, il s'est efforcé, jusqu'à sa mort survenue il y a quelques années, de constituer en un faisceau compact les forces catholiques et, pour doubler leur puissance d'action, de les unir à celles du parti anti-révolutionnaire. La commune préoccupation de fonder les lois humaines sur le respect de la volonté divine devait amener un rapprochement entre des chrétiens animés d'une foi également sincère. Les catholiques sans doute proclamaient leur ferme obéissance aux Encycliques de Pie IX et de Léon XIII, les anti-révolutionnaires se réclamaient des principes affirmés par le Synode de Dordrecht, mais, séparés sur le terrain confessionnel, ils se trouvaient d'accord sur le terrain politique pour former l'union des croyants contre les incrédules et les indifférents en mettant en pratique la parole de l'Evangile : « Il y a plusieurs demeures dans la maison de mon père ».

Parmi les chefs les plus en vue du parti catholique néerlandais, depuis la mort du docteur Schæpman, nous citerons : à la Première Chambre, le docteur Vermeulen et M. Van Zinnicq Bergmann ; à la Seconde Chambre, MM. Kolkman, le docteur Nolens, le jonkheer van Nispen tot Sevenaer.

Enfin, la droite comprend encore un groupe particulier, celui des chrétiens historiques. Ils professent que l'Evangile renferme des principes qui

doivent servir de règle commune à tous les chrétiens, mais ils entendent rester fidèles au vieux cri de guerre des Huguenots : « Plutôt Turcs que papistes ! » et, s'ils s'effrayent de l'alliance avec Rome, ils s'effrayent plus encore peut-être de certaines conceptions démocratiques du docteur Kuyper. Les chrétiens historiques, qui se sont détachés il y a une vingtaine d'années du parti anti-révolutionnaire, suivent la direction de M. de Savornin-Lohman, ancien ministre de l'Intérieur, homme d'Etat considérable, et d'un juriste éminent, M. Van Idsinga.

Contre les tendances théocratiques des groupes de droite lutte le parti libéral ou parti laïque.

S'il est uni à la Première Chambre, sous la direction du baron Van Walderen, du bourgmestre d'Amsterdam, Van Leeuwen, et du grand industriel Stork, il se subdivise à la Seconde Chambre en une infinité de groupes ou de sous-groupes, libéraux modérés ou vieux libéraux, libéraux de l'union libérale ou progressistes, libéraux démocrates ou radicaux et socialistes démocrates. D'accord sur le principe de l'indépendance du pouvoir civil et sur les avantages économiques du libre échange opposé aux idées protectionnistes des partir de droite, ces différents groupes sont fort divisés dans leur conception du rôle et des attributions de l'Etat.

Les vieux libéraux ou libéraux modérés, recrutés principalement dans les rangs de la haute bourgeoisie, sont des doctrinaires, essentiellement attachés aux principes de l'individualisme, adversaires in-

transigeants de l'intervention de l'Etat dans les rapports du capital et du travail, adversaires non moins irréductibles de toute extension nouvelle du droit de suffrage. Si, au cours des dernières consultations électorales, ils ont vu décroître leur effectif, ils comptent dans leurs rangs des hommes d'une haute valeur, comme le président de la Chambre, M. Röell, M. Tydeman et deux anciens ministres des Affaires étrangères, MM. de Beaufort et de Karnebeek. Le parti des vieux libéraux, en voie de reconstitution, s'appuie surtout sur le haut commerce, la grande industrie et les éléments libéraux-conservateurs des campagnes.

Les libéraux « de l'union libérale ou progressiste », sans renoncer aux idées chères aux individualistes, admettent que l'Etat a des devoirs à remplir vis-à-vis des déshérités, qu'il y a, dans la législation fiscale et ouvrière, une œuvre de solidarité à accomplir. Ils sont favorables à une politique s'appuyant sur l'union, la concentration des forces de gauche et se déclarent partisans, sinon encore du suffrage universel dans sa complète acception, tout au moins d'une très-large extension du droit de suffrage.

Les personnalités les plus notables de l'union libérale sont M. Goeman Borgesius, ancien ministre de l'Intérieur, orateur populaire et parlementaire très habile, et l'ancien ministre des Finances Pierson, qui a introduit en Hollande l'impôt sur la fortune et l'impôt sur les revenus professionnels.

Les libéraux démocrates ou radicaux se sont séparés, en 1901, de l'union libérale pour constituer un

groupe plus avancé. Ils sont les champions résolus du suffrage universel et ils réclament, avec la révision de la Constitution, la suppression de la Première Chambre. Tout en protestant de leur respect pour le principe de la propriété individuelle, ils se déclarent partisans de la suppression de l'héritage en ligne collatérale, de l'intervention de l'Etat dans les rapports du capital et du travail pour assurer la protection des ouvriers contre l'exploitation du patronat, du rachat des chemins de fer, de la création des grands monopoles nationaux, de l'impôt progressif, de la « socialisation des moyens de production et de travail », etc. Ce sont nos radicaux-socialistes. Ils ont pour chefs MM. Drucker, ancien professeur de droit à l'Université de Leyde, auteur du projet de Contrat de travail récemment adopté par les Chambres, jurisconsulte d'une grande autorité et tactitien très habile, et M. Treub, ancien professeur d'économie politique à l'Université municipale d'Amsterdam.

Enfin, à l'extrême limite du parti radical et, comme en dehors des partis constitutionnels, apparaît la petite phalange des socialistes-démocrates, avec son éloquent leader, l'avocat Troelstra, et ses lieutenants, MM. Van Kol et Van der Zwaag.

Les socialistes démocrates ont inscrit en tête de leur programme le suffrage universel ; c'est sur la conquête du suffrage universel qu'ils concentrent tous leurs efforts ; il faut au prolétariat le bulletin de vote pour s'emparer de l'Etat ; mais les socialistes-démocrates visent beaucoup moins la conquête

du pouvoir politique que la transformation de la société par la substitution du régime collectiviste au régime capitaliste. Ils proclament, d'ailleurs, au Parlement, leur volonté d'atteindre leur but par les voies légales ; les violences ne se justifieraient que si les procédés légaux devaient faire faillite.

Le chef du parti socialiste-révolutionnaire, le redoutable agitateur qu'est l'ancien pasteur Domela Nieuwenhuis, ne ménage pas ses sarcasmes à ces scrupules de légalité.

« La société, dit-il, qui réorganisera la production sur le pied d'association libre et égalitaire des producteurs, devra nécessairement remiser toute la machine étatiste à la place qui lui convient, dans le Musée des Antiquailles, à côté du rouet de nos mères-grands et des haches de l'âge de bronze. Le socialisme révolutionnaire relègue au rang des contes de nourrices, le seul qui lui convienne, l'idée que, grâce à l'influence du bulletin de vote, le commandement des masses armées passera paisiblement, de lui-même, aux élus du peuple. » Et, comme moyens d'action autrement efficaces, il préconise la grève générale, le refus du service militaire et « le judicieux emploi des explosifs si la manipulation des matières explosives se simplifie de façon que l'usage de ces explosifs puisse servir d'arme au prolétariat sans danger trop grand pour la vie de celui qui s'en sert, tout en garantissant suffisamment l'atteinte du but visé (1). »

(1) Domela Nieuwenhuis, *Programme du parti socialiste révolutionnaire.*

Tant que le suffrage universel n'existera pas aux Pays-Bas, il sera difficile d'y dénombrer avec exactitude les forces socialistes. Il semble bien cependant que socialistes parlementaires et socialistes révolutionnaires soient encore sans grande action, malgré l'énergique propagande que poursuivent auprès des ouvriers des grands centres industriels et du prolétariat agricole le « Droit pour tous, *Recht voor Allen* », d'Amsterdam, et « la Cloche qui sonne le réveil de la Frise. » L'immense majorité du peuple hollandais, conservateur par tempérament, se montre satisfaite d'un régime politique où la Reine laisse la plus entière indépendance à ses ministres et où les ministres, responsables devant les deux Chambres, mettent leur honneur à rester les interprètes fidèles des volontés du Parlement et de la Nation (1).

(1) La composition des Etats généraux est la suivante :

Première Chambre, 17 catholiques et 14 anti-révolutionnaires coalisés forment une majorité de 31 membres de droite contre 19 libéraux.

Deuxième Chambre, 25 catholiques, 15 anti-révolutionnaires, 9 chrétiens historiques, au total, 49 membres appartenant aux groupes de droite ; 9 libéraux modérés ou vieux libéraux, 24 progressistes ou libéraux de l'Union libérale, 11 radicaux ou libéraux démocrates, 7 socialistes-démocrates, au total 51 membres appartenant aux groupes de gauche, soit une majorité de 2 voix pour les éléments de gauche.

IV

L'ADMINISTRATION LOCALE

IV

L'ADMINISTRATION LOCALE

LES PROVINCES ET LES COMMUNES

Le Royaume des Pays-Bas est, au point de vue administratif, divisé en provinces et en communes. L'arrondissement ou district existe exclusivement comme circonscription électorale et judiciaire, mais non comme division administrative.

L'ADMINISTRATION PROVINCIALE

Le Commissaire du Roi (ou de la Reine) *Commissaris des Konings*, représentant le Gouvernement central. — Les Etats provinciaux, *Provinciale Staten*. — Le Collège des Députés des Etats. *Collegie van Gedeputeerde Staten*.

Les provinces néerlandaises correspondent à peu près à nos départements français. Elles sont au nombre de 11, comprenant un total de 1122 communes, à savoir :

Brabant septentrional.	185	communes
Gueldre.	116	»
Hollande méridionale	188	»
Hollande septentrionale	134	»
Zélande.	109	»
Utrecht	72	»
Frise.	43	»
Over-Yssel.	61	»
Groningue.	57	»
Drenthe.	34	»
Limbourg	123	»
Total	1 122	communes

Chaque province est placée sous l'autorité d'un Commissaire royal (Commissaire du Roi ou de la Reine, *Commissaris des Konings*) qui représente le Gouvernement central, mais ses attributions sont modestes ; ce sont des attributions de surveillance et de contrôle, plus que d'administration proprement dite. En réalité, le gouvernement de la province se trouve entre les mains des Etats provinciaux et de leur Commission de permanence, le Collège des députés des Etats. L'autonomie locale est très développée, fondée sur les vieilles traditions des Provinces-Unies.

La composition et les attributions des Etats provinciaux, *Provinciale Staten*, sont déterminées par la Constitution et par les lois organiques des 6 juillet 1850 et 5 novembre 1852.

« Les membres des Etats provinciaux, déclare l'article 127 de la Constitution, sont élus directement pour six ans par les indigènes néerlandais de la province, de sexe masculin, qui possèdent les conditions de capacité et de situation sociale à dé-

terminer par la loi et qui ont atteint l'âge à fixer par la loi, lequel ne pourra être inférieur à 23 ans ».

Les conditions de capacité, de situation sociale et d'âge exigées pour concourir à la nomination des membres des Etats provinciaux sont celles exigées des citoyens appelés à élire les députés de la Seconde Chambre. Les électeurs auxquels incombe le choix des membres des Etats provinciaux doivent être domiciliés dans la province.

Pour être éligible aux Etats provinciaux, il faut « être Néerlandais, de sexe masculin et habitant de la province, n'avoir pas été privé par décision judiciaire de la disposition ou de l'administration de ses biens, n'être pas déchu de l'éligibilité et avoir 25 ans accomplis » (1).

Les fonctions de membre des Etats provinciaux sont incompatibles avec celles de membre de la Première Chambre, Commissaire royal de la Province, ecclésiastique, fonctionnaire placé à la tête d'un département de direction générale et avec tout emploi rétribué sur les fonds provinciaux.

Nul ne peut appartenir aux Etats de plusieurs provinces.

Les Etats provinciaux sont renouvelés par moitié tous les trois ans, le premier mardi de juillet. Les membres sortants sont rééligibles.

Le nombre des conseillers provinciaux varie, suivant l'importance des provinces, de 35 à 80. Chaque

(1) Constitution, article 127.

province est divisée en districts électoraux, appelés à élire de 6 à 17 conseillers.

Le Conseil vérifie souverainement les pouvoirs de ses membres.

En entrant en fonctions, ils prêtent le serment ou font la promesse qui suit :

« Je jure (ou promets) fidélité à la Constitution et aux lois du Royaume. Avec l'aide de Dieu tout puissant ! (Je le promets) ». Ils sont admis à prêter ce serment après avoir préalablement fait comme les membres de la Seconde Chambre, la « déclaration ou justification » suivante :

« Je déclare que, pour être nommé membre des Etats provinciaux, je n'ai fait aucun don, ni présent à personne, directement ou indirectement, sous quelque nom ou prétexte que ce soit. Je promets que jamais je ne recevrai, directement ni indirectement, aucun don ni présent de qui que ce soit pour faire ou pour omettre quoi que ce soit en cette qualité. Avec l'aide de Dieu tout-puissant, je le déclare et le promets (1). »

Les conseillers provinciaux qui n'habitent pas la ville où siègent les Etats ont droit à une indemnité pour frais de voyage et de séjour.

Les Etats provinciaux ont, chaque année, deux sessions ordinaires, d'une durée légale de quinze jours. La première s'ouvre le premier mardi de juillet, la seconde le premier mardi de novembre. Ils peuvent être convoqués en session extraordi-

(1) Constitution, article 129.

naire, soit en vertu d'une loi, soit en vertu d'un décret royal.

Les Etats provinciaux sont présidés par le Commissaire de la Reine ; mais, bien qu'investi par la loi de la mission de diriger les débats, il a simplement voix consultative dans les délibérations.

Au cas d'empêchement du représentant du pouvoir royal, la présidence appartient au doyen d'âge. Les fonctions de secrétaire sont remplies par un Greffier, que l'Assemblée choisit sur une liste de trois candidats proposés par la Commission de permanence. Le Greffier doit être Néerlandais, âgé de 25 ans au moins et jouir de la plénitude de ses droits civils et politiques ; il ne doit être ni parent ni allié jusqu'au troisième degré des membres de la Commission de permanence ou du Commissaire royal ; il ne peut exercer aucune autre fonction, et il lui est rigoureusement interdit d'avoir part aux adjudications ou locations intéressant la province. Il est placé sous l'autorité directe de la Commission de permanence, qui a le droit de le destituer.

Les séances des Etats provinciaux sont publiques, sauf le droit pour eux de se former en Comité secret, s'ils le jugent nécessaire.

Nous savons déjà que les Etats provinciaux sont investis d'une prérogative politique des plus importantes, celle d'élire les membres de la Première Chambre des Etats généraux.

Ils ont, en outre, la gestion de tous les intérêts de la province et ils votent annuellement son budget. C'est leur mission directe et principale.

Ils peuvent édicter tous les règlements, prescrire toutes les enquêtes, lever toutes les taxes qu'ils jugent utiles pour la bonne administration de la province, sous la condition de ne pas entraver le transit, l'importation ou l'exportation d'une province à l'autre, et ils ont le droit de correspondre et de s'entendre avec les conseils des autres provinces pour le règlement des affaires communes.

Enfin, ils exercent la tutelle administrative des municipalités, notamment en ce qui concerne l'acquisition ou l'aliénation des propriétés communales, les autorisations de plaider, le règlement des budgets municipaux, la création, la suppression ou la modification des marchés annuels, et jouent le rôle de juges conciliateurs dans les litiges administratifs entre les communes.

Les attributions des Etats provinciaux sont très larges et leurs pouvoirs sensiblement plus étendus que ceux de nos Conseils généraux. Cependant, le Souverain conserve un droit de contrôle, qu'il exerce par l'intermédiaire du Commissaire de la province. Ainsi, la sanction royale est nécessaire pour les affaires communes réglées entre plusieurs Conseils provinciaux, pour toute décision relative à la création, à l'abolition, à la modification d'une taxe provinciale, pour l'approbation du budget, pour l'autorisation d'émettre des emprunts, d'acquérir, échanger ou hypothéquer des immeubles provinciaux, d'accepter des dons ou legs.

Le Souverain peut inscrire d'office au budget des dépenses obligatoires, mais à charge de diminuer

d'une somme correspondante les autres dépenses au cas d'insuffisance de ressources.

Il peut suspendre ou annuler les décisions des Etats provinciaux contraires aux lois ou à l'intérêt public.

Le Commissaire royal a également le droit de suspendre l'exécution des décisions du Conseil et de les déférer au Souverain ; mais si celui-ci, dans un délai de trente jours, n'a pas prononcé l'annulation ou suspendu pour un an l'exécution, la décision des Etats devient exécutoire de plein droit.

Les Etats provinciaux élisent dans leur sein une Commission permanente, le Collège des Députés des Etats (*Collegie van Gedeputeer de Staten*).

Cette Commission est, en général, composée de 6 membres. Exceptionnellement, la Commission permanente a été réduite à 4 membres dans la province de Drenthe.

Le Collège des Députés des Etats est présidé par le Commissaire royal qui, aux séances de la Commission de permanence, n'a plus simplement voix consultative comme à celles du Conseil provincial, mais voix délibérative.

Cet accroissement de prérogatives au profit du représentant du pouvoir central s'explique par la large part que la Commission de permanence est appelée à prendre dans l'exercice du pouvoir exécutif.

C'est elle, en effet, qui remplit les attributions du pouvoir exécutif en ce qui concerne la vie provinciale.

Elle gère les biens de la province, conclut les baux, este en justice, s'il y a lieu, nomme et révoque les employés provinciaux. Tous les mandats de paiement sont ordonnancés par son président.

La Commission permanente peut prendre, seule, toutes mesures provisoires qu'elle juge utiles, sauf à en rendre compte aux Etats. Elle exerce également, sous leur contrôle, la tutelle administrative des communes et statue sur les contestations relatives aux élections municipales.

Les membres de la Commission de permanence sont responsables de leur gestion devant les Etats provinciaux et peuvent être poursuivis en justice au cas de dépense non justifiée.

Elus pour six ans et renouvelables par moitié tous les trois ans, ils peuvent être destitués ou suspendus par le Conseil provincial.

Le Commissaire royal a le droit de suspendre et le Souverain a le droit de suspendre et d'annuler les décisions de la Commission permanente comme celles des Etats provinciaux.

L'ADMINISTRATION COMMUNALE

La vie municipale aux Pays-Bas. — Le Conseil communal (Gemeenteraad). — Le collège échevinal, le bourgmestre (Burgemeester) et les échevins (Wethouders).

De même que la vie provinciale, la vie communale a toujours été très active aux Pays-Bas. Le ré-

gime municipal était l'assise fondamentale sur laquelle reposait le gouvernement néerlandais lorsque les Provinces-Unies réussirent à conquérir leur indépendance et à se faire admettre au nombre des Etats européens.

Les villes de chaque province étaient administrées par une assemblée municipale que l'on appelait le Collège ou la réunion des sages (*Vroedschap*). Ce collège recrutait lui-même ses membres parmi les citoyens notables, soit directement, soit sur une liste de candidats proposés par le *Stadhouder*. Les « sages », élus à vie, désignaient tous les ans un corps d'échevins (*Schepenen*), dont les fonctions étaient principalement judiciaires, et deux ou trois bourgmestres, suivant les traditions locales (1).

On retrouve quelques vestiges de ces anciennes institutions dans le gouvernement actuel des communes néerlandaises, qui a été constitué d'une manière uniforme pour tout le royaume.

La « réunion des sages » est devenue le Conseil communal (*Gemeenteraad*). Cette assemblée délègue le pouvoir exécutif au corps ou Collège des échevins (*Wethouders*, gardiens de la loi). Le Collège échevinal, sous la présidence d'un bourgmestre (*Burgemeester*), nommé par le Souverain, administre la commune, comme la Commission permanente du Conseil provincial ou Collège des députés des Etats administre la province sous la présidence du Com-

(1) Meteren, cité par Lothrop Motley, *Histoire de la fondation des Provinces-Unies des Pays-Bas.*

missaire de la Reine. Le mécanisme gouvernemental est toujours le même : une assemblée élective, une commission qui est sa délégation pendant l'intervalle des sessions, et qui partage le pouvoir exécutif avec le représentant du pouvoir central. C'est, on le voit, la plus large décentralisation.

Le Conseil communal (*Gemeenteraad*) est élu par le suffrage direct de tous les habitants de la commune, figurant sur la liste électorale dressée pour les élections législatives. Il comprend de 7 à 45 membres, suivant le chiffre de la population, et est nommé pour six ans. Il se renouvelle par tiers tous les deux ans.

Sont éligibles tous Néerlandais âgés de 25 ans, habitant la commune depuis un an et en possession de leurs droits civils et politiques.

Il y a incompatibilité entre les fonctions de conseiller communal et celles de chef d'un département d'administration générale, de Commissaire royal, de membre de la Commission permanente et de Greffier des Etats provinciaux, de Commissaire de police, de fonctionnaire à la nomination et sous les ordres du Conseil communal (sauf pour les membres des commissions de bienfaisance et d'hygiène), d'agent comptable de la commune, d'ecclésiastique, de maître de l'enseignement primaire ou secondaire, de militaire en activité de service.

La perte des qualités requises pour l'électorat et l'acceptation d'une fonction incompatible avec l'exercice du mandat municipal entraînent la démission d'office du conseiller communal devenu iné-

ligible. Il doit être procédé à son remplacement dans un délai de six mois.

Il ne peut exister ni parenté ni alliance jusqu'au deuxième degré entre les conseillers municipaux ou entre eux et le bourgmestre.

Si deux parents ou alliés au degré prohibé sont élus, l'aîné seul est admis à siéger. Au cas d'égalité d'âge, le sort décide.

Lorsque l'alliance s'établit postérieurement à l'élection, les membres alliés sont autorisés à achever leur mandat.

Les opérations électorales pour le renouvellement des conseils communaux ont lieu, en général, le troisième mardi de juin, à l'effet de pourvoir au remplacement des membres dont le mandat expire en septembre.

Les communes peuvent être divisées en sections. Lorsque la population excède 25 000 âmes, le sectionnement est obligatoire.

Les contestations relatives aux élections sont jugées par le Conseil communal, sauf recours devant la Commission permanente des Etats provinciaux. Le recours peut être exercé par le candidat dont l'élection a été annulée, par le bourgmestre et par tout membre du Conseil. Le Collège des députés des Etats est, au surplus, autorisé à se saisir d'office du contentieux des élections communales. Sa décision est, dans tous les cas, susceptible d'un pourvoi devant le Souverain, qui statue en dernier ressort.

Les membres du Conseil communal doivent, avant d'entrer en fonctions, prêter serment de fidé-

lité à la Constitution et aux lois du royaume ou, si leurs convictions philosophiques ne leur permettent pas le serment, le remplacer par une promesse solennelle.

Ils peuvent recevoir des jetons de présence, dont l'importance est déterminée par la Commission permanente des Etats provinciaux.

Le Conseil communal tient six sessions ordinaires par an. Il est convoqué en session extraordinaire chaque fois que le bourgmestre et les échevins le jugent nécessaire ou que trois membres du Conseil en font la demande par écrit.

Les séances sont publiques, sauf le droit pour le Conseil de se former en comité secret.

Elles sont présidées par le bourgmestre.

Le Conseil a pour mission de prendre toutes délibérations que lui paraissent réclamer les intérêts de la commune. Il gère son patrimoine, établit son budget, fixe les recettes et les dépenses, crée les taxes qu'il considère comme nécessaires, sous la condition de ne pas frapper les objets de consommation et de ne pas mettre obstacle à la liberté du transit entre communes voisines. Il règle tout ce qui concerne la voirie, les travaux communaux, les établissements municipaux de bienfaisance, les Eglises, les écoles.

La loi du 17 août 1878 lui a conféré, nous l'avons indiqué déjà, des attributions particulièrement importantes en matière scolaire. Ainsi, il est appelé à déterminer le nombre des écoles publiques et les programmes d'enseignement d'après les règles gé-

nérales posées par la loi ; il fixe le traitement annuel des maîtres ; il les choisit parmi les candidats agréés par le Collège échevinal et l'inspecteur scolaire ; il peut les révoquer, sur la proposition de ce fonctionnaire.

Les conseils de deux ou plusieurs communes peuvent s'entendre pour les travaux d'intérêt commun, sous réserve de l'approbation de la Commission permanente des Etats provinciaux, ou du gouvernement central, suivant que les communes appartiennent à la même province ou à des provinces différentes.

La tutelle administrative des communes est exercée, soit par le Collège des députés des Etats, soit par le Souverain. Le Souverain a le droit de suspendre ou d'annuler les délibérations « contraires à la loi ou à l'intérêt public ».

Les délibérations les plus importantes du Conseil, comme celles ayant pour objet l'émission d'emprunts, l'achat, l'échange ou la location d'immeubles, l'acceptation de dons et legs, l'adjudication de travaux, la création ou la suppression de marchés annuels, le règlement du budget, l'introduction d'instances judiciaires, etc., sont soumises à l'approbation de la Commission permanente des Etats provinciaux.

Le Conseil communal est spécialement investi du droit d'édicter des règlements locaux, sous le contrôle du Collège des députés des Etats. Tous les cinq ans, il est appelé à réviser ces règlements et à spécifier ceux qu'il entend maintenir en vigueur et sanctionner par des pénalités.

Le Conseil communal est le pouvoir législatif de la commune. Le pouvoir exécutif appartient au Collège échevinal, composé de deux éléments, l'un, le bourgmestre, représentant le pouvoir central, l'autre, les échevins, représentant la délégation permanente du Conseil communal.

Ces deux éléments ont des attributions collectives au point de vue de l'administration municipale. Nous devons remarquer, toutefois, que la direction de la police appartient exclusivement au bourgmestre.

Le bourgmestre est désigné par l'autorité royale. Il peut être choisi en dehors du Conseil communal, mais, dans ce dernier cas, il n'a pas voix délibérative au Conseil communal qu'il préside. Nommé pour une période de six années, il est révocable par le Souverain pour motifs graves. La Commission permanente des Etats provinciaux a le droit de le suspendre pendant six mois au maximum.

Les échevins sont désignés par le Conseil communal et recrutés dans son sein. Les communes dont la population n'excède pas 20 000 habitants ont deux échevins ; les communes comptant un nombre d'habitants plus élevé ont trois ou quatre échevins au gré du Conseil communal.

Nommés pour six ans, comme le bourgmestre, les échevins sont renouvelés par moitié tous les trois ans. Ils sont rééligibles.

Le bourgmestre et les échevins sont rétribués. Leur traitement se divise en deux parts égales, l'une fixe et l'autre mise en commun pour être répartie

d'après l'assiduité aux séances du Collège échevinal.

Les fonctions de bourgmestre et d'échevin sont incompatibles avec tous les emplois qui ne permettent pas de remplir le mandat de conseiller municipal et, en outre, avec les fonctions de l'ordre judiciaire, avec celles de membre de la Commission des eaux, de notaire, de procureur, de médecin en exercice, d'agent des contributions directes ou indirectes.

Le Collège échevinal a la charge de veiller à l'exécution des décisions du Conseil communal et d'être le gardien permanent des intérêts de la commune. Il a la direction de tous les services municipaux.

Il rend annuellement compte de son administration au Conseil communal et à la Commission permanente des Etats provinciaux et il est responsable de sa gestion.

Il peut être suspendu par le Conseil communal, sauf recours au Souverain.

Le Collège échevinal est assisté d'un secrétaire (*Secretaris*) et d'un receveur (*Ontvanger*). Ces deux fonctionnaires sont nommés par le Conseil communal sur la présentation du Bourgmestre et des Echevins.

V

LA JUSTICE

V

LA JUSTICE

Les principes fondamentaux de l'organisation judiciaire aux Pays-Bas. — Les tribunaux de canton. — Les tribunaux d'arrondissement. — Les Cours d'appel ou Cours provinciales. — La Cour suprême. — Les juridictions militaires. — La haute Cour militaire d'Utrecht. — Les juridictions internationales à La Haye. — La Cour permanente d'arbitrage. — La Cour internationale des prises.

Les règles fondamentales qui assurent aux citoyens néerlandais une justice indépendante sont écrites dans les articles 162-166 de la Constitution. Les lois des 1er avril 1837, 10 novembre 1875, 9 avril 1877, 26 avril 1884 et 23 juillet 1885 ont déterminé les attributions, la compétence, la hiérarchie des différentes juridictions.

L'organisation judiciaire est un peu plus compliquée aux Pays-Bas que l'organisation administrative. Nous avons constaté, au chapitre précédent, que deux divisions administratives seulement existaient en Hollande, la commune et la province. Au point de vue judiciaire, il faut diviser le territoire

néerlandais en cantons, arrondissements et ressorts de Cours d'appel, avec trois ordres de juridictions, le tribunal cantonal, le tribunal d'arrondissement, la Cour d'appel ou Cour provinciale. Au-dessus de ces trois juridictions est placée la Cour suprême (*Hooge Raad*), chargée, déclare l'article 165 de la Constitution, « de veiller à la marche régulière et à la solution des instances, ainsi qu'à l'observation des lois par les membres du pouvoir judiciaire ».

Avant d'étudier spécialement le fonctionnement de chacune de ces juridictions, nous pouvons indiquer comme dominant l'ensemble de l'organisation judiciaire aux Pays-Bas les principes suivants :

a) Les mêmes tribunaux sont compétents en matière civile, pénale, commerciale et administrative. Juges de droit commun, ils connaissent de toutes les contestations, dans les limites de la compétence qui leur est reconnue par la loi. Il n'y a, en Hollande, ni tribunaux de commerce, ni tribunaux administratifs, ni jury. En quelque matière que ce soit, les Pays-Bas n'investissent des fonctions de juges que des professionnels, nommés par le Souverain dans les conditions spéciales que nous aurons à indiquer pour chaque juridiction.

b) Tous les juges sont inamovibles.

c) Auprès de chaque juridiction, sans exception, on trouve l'institution du ministère public. Les fonctions du ministère public sont remplies par des magistrats que nomme le Souverain. A la différence des juges, ils peuvent être remplacés et révoqués par décret royal, mais il est à remarquer que le

procureur général près la Cour suprême est inamovible.

d) Les attributions de la Cour suprême néerlandaise sont plus étendues que celles de notre Cour de Cassation. La Cour suprême n'est pas uniquement tribunal de cassation ; elle peut être tribunal de révision et, dans certaines circonstances, elle est directement saisie comme juridiction de premier degré.

e) Il n'existe pas aux Pays-Bas, comme chez nous, des avoués pour instruire la procédure et des avocats pour plaider à l'audience. A l'exemple de l'Allemagne, la Hollande a réuni la postulation et la plaidoirie et elle assure la pleine liberté de la profession d'avocat-avoué. Il n'existe pas de Conseil de l'ordre et les étrangers même sont admis à plaider.

Au premier échelon de la hiérarchie judiciaire, nous trouvons le tribunal de canton (*Kantongerecht*). Il se compose d'un juge unique, assisté de deux ou quatre suppléants et d'un greffier.

Primitivement, le juge de canton était nommé par le Souverain pour cinq ans. Depuis la loi organique du 9 avril 1877, il est nommé à vie.

La même loi a institué auprès du tribunal cantonal un magistrat révocable, chargé des fonctions du ministère public (*Ambtenaar*).

Le juge, le greffier et le magistrat du ministère public doivent tous être docteurs en droit.

Il y a trois classes de tribunaux cantonaux.

Suivant les classes, le traitement du juge est de 3 000, 2 500 et 2 200 florins.

Le traitement de l'officier du ministère public est uniformément de 1 200 florins.

Pour chaque poste vacant de juge de canton, le tribunal de l'arrondissement présente trois candidats, sans que ses propositions lient le choix du Souverain.

Le tribunal de canton est compétent :

En matière civile et commerciale, jusqu'à concurrence de 50 florins (105 francs) en dernier ressort et jusqu'à concurrence de 200 florins (420 francs) en premier ressort, et au delà de 200 florins, pour certaines contestations spécialement prévues par la loi, demandes en paiement de loyers, dommages aux champs, réparations locatives, salaires des gens de service, différends entre patrons et ouvriers, etc.

En matière pénale, sans appel pour les infractions dont la peine n'excède pas une amende de 20 florins (42 francs), et à charge d'appel pour les infractions qui entraînent une peine supérieure à sept jours de prison ou à 75 florins (157fr,50) d'amende.

Les attributions des juges des tribunaux de canton présentent, on le voit, de grandes analogies avec celles de nos juges de paix. Nous devons reconnaître, toutefois, que le tribunal de canton est constitué aux Pays-Bas sur une base plus solide que chez nous. L'institution du ministère public, dont les fonctions sont remplies par un magistrat

de carrière, les conditions de capacité professionnelle exigées du juge, l'inamovibilité qui protège son indépendance sont autant de garanties pour le justiciable. Les Hollandais ont pu sans danger attribuer à leur tribunaux de canton des pouvoirs considérables en matière pénale et entrer, bien avant nous, dans la voie de l'extension de la compétence civile des magistrats cantonaux.

L'appel des décisions du tribunal de canton est porté devant le tribunal d'arrondissement. A la différence de ce qui se passe en France, le pourvoi en cassation devant la Cour suprême n'est pas autorisé par la loi contre les jugements même en dernier ressort du tribunal cantonal.

Les tribunaux d'arrondissement (*Arrondissements Rechtbank*), qui étaient antérieurement au nombre de 34, ont été réduits au chiffre de 23 par la loi organique de 1877.

Chaque tribunal d'arrondissement se compose d'un président, d'un ou de plusieurs vice-présidents s'il y a lieu, et d'un personnel de juges correspondant aux besoins de service (de 4 à 19 juges).

Il y a auprès de chaque tribunal un officier du ministère public (*Officier van justitie*), assisté de un à six substituts et un greffier.

Les tribunaux d'arrondissement sont divisés en deux classes, mais cette classification n'a d'importance qu'au point de vue des traitements des magistrats (1).

(1) Dans les tribunaux de première classe, les présidents

Le tribunal d'arrondissement est compétent en matière civile, commerciale et pénale.

Il statue en dernier ressort, comme tribunal d'appel, sur les décisions rendues en premier ressort par les tribunaux de canton de l'arrondissement.

Il statue en premier et dernier ressort :

a) Sur les demandes excédant la compétence du tribunal de canton et dont le taux dépasse 400 florins (832 francs) ou le revenu de pareille somme ;

b) Sur toutes contestations relatives aux bornages ou actions possessoires lorsque la valeur du litige, supérieure à 50 florins, échappe à la compétence du tribunal de canton.

c) Sur les conflits de juridiction entre les tribunaux de canton de l'arrondissement ;

d) Enfin, même sur les affaires de la compétence du tribunal de canton, si toutes les parties sont d'accord pour saisir *de plano* la juridiction du second degré.

Il statue en premier ressort, à charge d'appel, sur les affaires dont la valeur excède 400 florins.

La compétence pénale des tribunaux d'arrondissement néerlandais est sensiblement plus étendue

et chefs de parquet reçoivent un traitement de 4000 florins (8 320 francs), les vice-présidents 3 500 florins (7 280 francs) ; les juges et substituts 3 000 florins (6 240 francs). Dans les tribunaux de deuxième classe le traitement des présidents et chefs du parquet est de 3 500 florins (7 280 francs) ; celui des juges et substituts de 2 500 florins (5 200 francs). Il n'y a pas de vice-président.

que celle de nos tribunaux de première instance.

Le Code pénal hollandais de 1886, qui ne prévoit que trois ordres de pénalités, l'encellulement ou emprisonnement cellulaire, la détention ou emprisonnement en commun et l'amende, a supprimé toutes les distinctions de notre droit français entre les crimes et les délits, entre la procédure criminelle et la procédure correctionnelle, entre les peines afflictives ou infamantes et les peines simplement correctionnelles.

Le tribunal d'arrondissement est juge de droit commun en matière pénale.

Il statue :

a) En dernier ressort, comme tribunal d'appel, sur les décisions rendues par les tribunaux de canton ;

b) En premier et dernier ressort sur les infractions à la loi qui échappent à la compétence du tribunal de canton, mais qui sont punies par la loi d'une peine n'excédant pas 200 florins (416 francs) d'amende ;

c) En premier ressort, sauf appel devant la Cour provinciale, de toute infraction dont la peine est supérieure à 200 florins et sur les contraventions en matière de contributions.

Les magistrats des tribunaux d'arrondissement sont nommés à vie par le Souverain sur la présentation d'une liste de trois candidats dressée par le tribunal, sans que le choix du Souverain doive nécessairement porter sur les candidats proposés.

Les magistrats des tribunaux d'arrondissement

doivent être âgés de 23 ans au moins et justifier du diplôme de docteur en droit.

Jusqu'en 1874, il y avait aux Pays-Bas une Cour d'appel (*Gerechtshof*) dans chaque province. La loi du 10 novembre 1874 a réduit le nombre des Cours d'appel à cinq. Elles siègent à Bois-le-Duc, Arnheim, La Haye, Amsterdam et Leeuwarden. Les quatre premières ont chacune deux provinces dans leur ressort ; la Cour de Leeuwarden en comprend trois.

Chaque Cour se compose d'un président, d'un vice-président, de sept à dix conseillers, d'un procureur général et d'un ou deux avocats généraux (1).

La présence de cinq magistrats en matière civile et commerciale, de six en matière pénale est nécessaire pour la validité des audiences et des délibérés.

Les présidents, vice-présidents et conseillers des Cours d'appel sont nommés par le Souverain sur la présentation de la Cour. Le droit de présentation avait été retiré aux Cours d'appel en 1874 ; il leur a été rendu par la loi du 23 juillet 1885.

Les magistrats des Cours d'appel doivent être âgés de 30 ans au moins et être pourvus depuis cinq ans du diplôme de docteur en droit.

La Cour d'appel ou Cour provinciale est compétente en matière civile, commerciale et pénale.

(1) Le traitement des magistrats des Cours d'appel est ainsi fixé : Président, 5 000 florins ; vice-président, 4 500 ; conseiller, 4 000 ; procureur général, 5 000 ; avocat général, 4 000.

En matière civile et commerciale, elle statue :

a) En dernier ressort sur les appels des jugements rendus par les tribunaux d'arrondissement ;

b) En premier et dernier ressort, sur toute action qui lui est soumise directement et d'un commun accord par les parties en cause ;

c) En premier ressort, avec recours possible devant la Haute-Cour ou Cour suprême sur toute instance où les provinces sont parties plaidantes et où l'objet du litige dépasse la valeur de 400 florins (840 francs), et sur tous conflits de juridiction entre tribunaux d'arrondissement du ressort de la Cour ou entre tribunaux de cantons dépendant du ressort de la Cour, mais appartenant à des arrondissements différents.

En matière pénale, la Cour d'appel ou Cour provinciale statue :

a) En dernier ressort, sur les appels des jugements rendus par les tribunaux d'arrondissement ;

b) En premier ressort, avec recours possible devant la Haute-Cour, sur toute poursuite contre des juges, officiers du ministère public ou greffiers des tribunaux de canton ou d'arrondissement sur lesquels s'étend sa juridiction.

Enfin, au sommet de la hiérarchie judiciaire est placée la Haute-Cour ou Cour suprême (*Hooge Raad*).

Elle a son siège à La Haye et elle se compose d'un président, d'un vice-président et de 12 conseillers (1).

(1) Les traitements des magistrats de la Cour Suprême

L'article 163 de la Constitution déclare :

« Il est donnné connaissance, par la Cour suprême, de chaque vacance qui se produit, à la Seconde Chambre des Etats généraux, qui, pour remplir cette vacance, présente au choix du Souverain une liste de trois personnes ».

La Seconde Chambre des Etats généraux choisit ces « trois personnes » sur une liste de six candidats proposés par la Haute-Cour.

Le président et vice-président sont nommés par le Souverain parmi les membres de la Cour suprême.

Les fonctions du ministère public sont remplies par un procureur général et trois avocats généraux ; les fonctions du greffe par un greffier en chef, assisté de greffiers-substituts.

Le procureur général, les avocats généraux, le greffier en chef et les greffiers-substituts étaient, jusqu'en 1871, nommés à vie par le Souverain. Actuellement, les avocats généraux et les greffiers sont révocables. Seul, le procureur général est resté inamovible. C'est le seul officier du ministère public aux Pays-Bas, en faveur de qui existe ce privilège, fondé sur ce que les devoirs de sa charge peuvent obliger le procureur général à requérir contre les ministres mis en accusation devant la Haute-Cour par la Seconde Chambre des Etats généraux.

sont ainsi fixés : Président, 8 000 florins ; vice-président, 6 000 ; conseillers, 5 000 ; procureur général, 8 000 ; avocat général, 5 000.

Tous les membres de la Haute-Cour doivent être âgés de 35 ans au moins, et avoir obtenu depuis dix ans le diplôme de docteur en droit.

Aux termes de l'article 165 de la Constitution, la Haute-Cour ou Cour suprême a le droit « d'annuler et mettre à néant les actes, dispositions et jugements du pouvoir judiciaire quand ils sont contraires aux lois ».

C'est sa mission principale. Elle est, avant tout, tribunal de cassation pour annuler les décisions rendues par les Cours d'appel des provinces au cas d'omission des formes prescrites, de violation de la loi et d'excès de pouvoir, mais elle n'est pas, comme notre Cour de cassation, investie du seul pouvoir de statuer *en droit*. Elle peut, si elle admet le pourvoi, soit renvoyer devant une Cour provinciale, soit juger elle-même au fond. Elle est donc tout à la fois juridiction de cassation et juridiction facultative d'appel.

La Haute-Cour est, en outre, investie d'un certain nombre d'attributions spéciales.

Elle statue, comme juge d'appel, sur les affaires dont les Cours d'appel de la Métropole et des Colonies ont exceptionnellement connu en premier ressort.

Suivant les dispositions de l'article 164 de la Constitution, « les membres des États généraux, les chefs des départements ministériels, les gouverneurs généraux ou les hauts fonctionnaires revêtus, sous un autre titre, des mêmes pouvoirs aux colonies ou possessions du Royaume dans les autres parties du

monde, les membres du Conseil d'Etat et les Commissaires royaux dans les provinces sont justiciables, pour faits de charges commis dans l'exercice de leurs fonctions, même après la cessation de ces fonctions, de la Cour suprême, où ils sont poursuivis au nom du Souverain ou sur l'ordre de la Seconde Chambre ».

Il faut, en vertu de lois postérieures, ajouter à cette énumération les membres de la famille royale, les grands officiers ou hauts dignitaires du Palais de la Reine, les membres de la Cour suprême, de la Cour des Comptes, des Cours provinciales et du Conseil des Monnaies.

La Haute-Cour est également compétente pour juger, en premier et dernier ressort, les faits de piraterie, crimes et délits au cas de prises maritimes.

Elle règle tous les conflits de juridiction qui surgissent entre les Cours provinciales ou entre les tribunaux d'arrondissements ou de cantons ne dépendant pas d'une même Cour d'appel.

Enfin, elle a, en matière civile, une compétence exceptionnelle à l'effet de connaître, comme juridiction de première instance, des actions dirigées contre le Souverain, la famille royale ou l'Etat, autres, toutefois, que les actions réelles qui restent soumises au droit commun.

Dans les circonstances exceptionnelles où la Haute-Cour est ainsi appelée à statuer comme juridiction de première instance, ses décisions peuvent être l'objet d'un recours en révision si le procès jugé

par les tribunaux ordinaires eût été susceptible d'appel. La demande de révision doit être portée devant la Haute-Cour en assemblée plénière. Les sept conseillers qui ont rendu la première décision se voient adjoindre quatre membres nouveaux pour statuer sur le recours formé contre leur arrêt.

Les infractions commises par des militaires ou des marins sont déférées aux Conseils de guerre, même s'il s'agit de délits de droit commun. Les conseils de guerre sont au nombre de cinq et siègent au chef-lieu de chaque arrondissement militaire, à La Haye, Bois-le-Duc, Arnheim, Haarlem et Leeuwarden. Comme en France, la composition du Conseil diffère suivant le grade de l'inculpé. Le ministère public est représenté auprès des Conseils de guerre par des auditeurs militaires, tenus de justifier de connaissances juridiques.

L'appel est porté devant la Haute-Cour militaire d'Utrecht. D'après la Constitution, la Haute-Cour militaire doit être composée d'un nombre égal de jurisconsultes, d'officiers de l'armée de terre et d'officiers de l'armée de mer et son président doit toujours être un jurisconsulte. Les fonctions du ministère public sont remplies par un avocat-procureur et la défense est confiée à l'un des cinq avocats accrédités auprès de la Haute-Cour.

La Haute-Cour militaire juge en premier et dernier ressort les infractions commises par les auditeurs près les Conseils de guerre et les officiers supérieurs et elle est appelée à exprimer son avis sur

tous les recours en grâce présentés au Souverain à l'occasion de condamnations encourues par des militaires.

Nous nous reprocherions de clore ce rapide exposé de l'organisation judiciaire aux Pays-Bas sans rappeler qu'à La Haye devront siéger deux grandes juridictions internationales, la Cour de justice arbitrale et la Cour des prises.

On n'a pas oublié la retentissante circulaire par laquelle le 12/24 août 1898, le comte Mouravieff, Ministre des Affaires étrangères de Russie, avait appelé l'attention des Puissances sur les charges militaires toujours croissantes des armements militaires, alors que les aspirations vers un apaisement général s'affirment dans la conscience des nations civilisées. « Mettre un terme à ces armements incessants et rechercher les moyens de prévenir les calamités qui menacent le monde entier, tel est le devoir suprême qui s'impose aujourd'hui à tous les Etats. Pénétrée de ce sentiment, Sa Majesté l'Empereur a daigné m'ordonner de proposer à tous les Gouvernements dont les représentants sont accrédités près la Cour impériale, la réunion d'une conférence qui aurait à s'occuper de ce grave problème. »

Si les deux conférences qui, sous le nom de Conférences de la paix, se sont réunies successivement à la Haye, sur l'initiative de l'Empereur Nicolas II et du Président Roosevelt, en 1899 et en 1907, n'ont pu solutionner la question de la limitation des armements, elles se sont efforcées de préparer le rè-

glement pacifique des conflits internationaux.

L'Acte final de la Conférence de 1907 contient la déclaration suivante :

« La Conférence est unanime : 1° à reconnaître les principes de l'arbitrage obligatoire ; 2° à déclarer que certains différends, et notamment ceux relatifs à l'interprétation et à l'application des stipulations internationales, sont susceptibles d'être soumis à l'arbitrage obligatoire sans aucune restriction. »

En vue de faciliter la pacification des conflits entre les nations, la Conférence a créé, en principe tout au moins, la Cour permanente d'arbitrage. Elle n'est, à la vérité, permanente que de nom, puisque la Conférence s'est bornée à proposer de dresser une liste de personnalités aptes à remplir le rôle d'arbitres, parmi lesquelles seraient choisis les membres d'un tribunal constitué en vertu d'une entente spéciale pour chaque affaire.

L'accord espéré par la Conférence n'est pas encore intervenu quant au choix des juges et à la constitution de la Cour d'arbitrage. La machine est organisée, mais il lui manque le moteur.

Un pas plus marqué a été fait pour le règlement des difficultés spéciales auxquelles peuvent donner lieu les prises au cas de guerre maritime.

La deuxième Conférence de La Haye a institué la Cour internationale des prises.

La Cour sera composée de juges titulaires et de juges suppléants, au nombre de 15 au maximum.

En raison de l'importance de leur marine de guerre et de leur commerce maritime, huit grandes

puissances navales, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, les Etats-Unis d'Amérique, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon et la Russie devront toujours être représentées à la Cour internationale des prises ; les autres puissances le seront à tour de rôle.

La Cour siègera à La Haye.

Elle statuera suivant les règles du droit positif, écrit ou coutumier, et, si des règles généralement reconnues n'existent pas, « d'après les principes généraux de la justice et de l'équité ».

La Cour des prises est permanente en ce sens que si les décisions des tribunaux des divers Etats relatives à la capture d'un navire de commerce ennemi ou à la saisie d'un navire neutre sont l'objet d'un recours devant la juridiction internationale nouvelle, celle-ci en sera immédiatement saisie. Les juges se réuniront de plein droit.

La Conférence de La Haye a ainsi créé, suivant la définition de M. Louis Renault (1), « le premier organisme juridique permanent qui, dans un domaine important du droit international, est appelé à pourvoir aux besoins de la communauté des Etats ».

(1) *La deuxième Conférence de la Paix. L'œuvre de La Haye.*

BIBLIOGRAPHIE

AICARD (Jean). — *Visite en Hollande*, Paris, 1879.

Annuaire des Deux-Mondes.

ARNTZENIUS. — *Handelingen over de herziening der Grondwet* (Débats sur la réforme de la Constitution, La Haye, 1888.

BASNAGE. — *Annales des Provinces-Unies depuis la paix de Munster jusqu'à la paix de Nimègue, de 1648 à 1698*, La Haye, 1726.

BASSECOUR (J. de la). — *De Regeeringsvorm van Nederland van 1515 tot heden* (La Constitution des Pays-Bas de 1515 jusqu'à aujourd'hui, 3e éd., La Haye, 1889).

BEAUFORT (W.-H. de). — *De Verhouding van den Staat tot de verschillende Kerkgenootschappen in de Republiek der Vereenigde Nederlanden*, 1581-1795 (Rapports de l'Etat et des diverses églises dans la République des Provinces-Unies, 1581-1795).

BILDERDYK. — *Geschiedenis des Vaderlands* (Histoire de la Patrie).

BLOK (P.-J.). — *Geschiedenis van het Nederlandsche volk* (Histoire du peuple néerlandais, Groningue, 1896).

BONAPARTE (Louis). — *Documents historiques et réflexions sur le Gouvernement de la Hollande*, Bruxelles, 1820.

MAX BOUCARD et GASTON JÈZE. — *Les Règlements des Assemblées législatives*, t. II, Paris, 1907.

BROUWERS. — *La situation du catholicisme en Hollande*, Amsterdam, 1867.

BOSCH-KEMPER (de). — *De staatkundige geschiedenis van Ne-*

derland tot, 1830 (Histoire de l'Etat de Hollande depuis 1830), Amsterdam, 1868.

BRUNINGE. — *Onze Krijgsmacht* (Notre force militaire).

BOUMAN. — *Opvoeding en onderwijs* (Education et instruction).

BUYS. — *De Grondwet. Toelichting en Kritiek* (La Constitution, explication et critique), Arnheim, 1883.

CALISCH. — *De Grondwet van 1887* (La Constitution de 1887, La Haye, 1887).

CERISIER. — *Histoire générale des Provinces-Unies*, Utrecht, 1777-1784.

CHAILLEY. — *Les Hollandais à Java*, Cosmopolis, 1897-1898.

CHANTEPIE DE LA SAUSSAYE. — *De crisis*, La crise religieuse en Hollande, Rotterdam, 1868.

Charles BENOIST. — « La réforme électorale et les partis politiques aux Pays-Bas » (*Revue des Deux-Mondes*, 15 mars 1894). Orange et Néerlande. Le couronnement de la Reine (*Revue des Deux-Mondes*, 1er novembre 1898).

COUBERTIN (Pierre de). — « L'éducation en Hollande, Collèges et étudiants » (*Revue des Deux-Mondes*, 15 mai 1897).

CORT VAN DER LONDEN. — *Leerboek der financien. De theorie der belastingen* (Le manuel des finances, la théorie des impôts, La Haye, 1887).

DARESTE. — *Les constitutions modernes*, t. I.

DELPRAT. — *Journal*, La Haye, 1893.

DEMOMBYNES. — *Les constitutions européennes*, t. I.

DU CAMP (Maxime). — *En Hollande*, Paris, 1868.

ESQUIROS (Alph.). — *La Néerlande et la vie hollandaise*, Paris, 1859.

FALLOT (Em.). — *L'avenir colonial de la France.* — Etudes pratiques sur les principes de la colonisation et la situation économique des colonies françaises et étrangères.

FRUIN (R.). — *De wederopluiking van het calvinisme* (La renaissance du calvinisme, 1894).

GELUK (J.). — *Woordenboek voor opvoeding en onderwijs*, Dictionnaire d'éducation et d'instruction.

GROEN VAN PRINSTERER. — *Handboek der Geschiedenis van het*

vaderland (Manuel de l'histoire de notre Patrie, Amsterdam, 1872).

Hartman et Niemandsverdriet. — *De Grondwet toegelicht door de rechtspraak administratie en litteratuur* (La Constitution commentée par la jurisprudence, l'administration et la doctrine, 1888).

Hartog (L. de). — *De gronden der Staats provinciale en gemeente inrichting van Nederland* (Principes de l'organisation politique, provinciale et communale des Pays-Bas), Leyde, 1887.

— *Das Staatsrecht des Königreichs der Niederlande* (Droit public du Royaume des Pays-Bas, collection Marquardsen, Fribourg-en-Brisgau, 1889).

Iszerman. — *Schetsch van de geschiedenis onzer Staats-regelen*, Esquisse de notre organisation politique, Haarlem, 1887.

Jancigny (de). — *Les Indes hollandaises* (*Revue des Deux-Mondes*, 1848-1849).

Joly (Henri). — *La Hollande sociale*, *Correspondant*, 25 avril 1908.

Jooris (J.). — *Aperçu historique et économique sur les colonies néerlandaises des Indes orientales*, Paris, 1884.

Jorissen (Théod.). — *Napoléon Ier et le roi de Hollande* (La Haye, 1868).

Juste. — *Le soulèvement de la Hollande et la fondation des Pays-Bas*, 1870.

Kalbfleisch (P.). — *De Kieswet* (La loi électorale).

Kanter (H. Th. de). — *Leerplichten* (L'instruction obligatoire).

Kuyper (Dr). — *Ons program* (*Le programme du parti anti-révolutionnaire*), Amsterdam, 2e éd., 1880.

La Neuville. — *Histoire de la Hollande de 1609 à 1670*, Paris, 1703.

Larousse. — *La Hollande.*

— *Grand Dictionnaire universel du XIXe siècle.*

Laveleye (E. de). — *La Néerlande*. Paris, 1865.

Lavisse et Rambaud. — *Histoire générale.*

Le Clerc. — *Histoire des Provinces-Unies de 1560 à 1728*, Amsterdam, 1828.

Lefèvre-Pontalis. — *Vingt années de République parlementaire au XVIIe siècle*, Paris, 1884. *Les élections en Europe à la fin du XIXe siècle*, Paris, 1902.

Legrand (Louis). — *La Révolution française en Hollande. La République batave*, Paris, 1895.

Loos (D. de). — *Organisation de l'enseignement secondaire dans le Royaume des Pays-Bas*, Leeuwarden, 1894.

Louter. — *Les Indes néerlandaises*, Leyde, 1898.

Nippold. — *Römisch Kathol Kirche im K. de Niederlande* (L'Eglise catholique romaine aux Pays-Bas, 1877).

Nuyens. — *Geschiedenis van het Nederlanschen volk van 1815* (Histoire du peuple néerlandais depuis 1815), 1883-1886.

Oppenheim. — *Handboek voor de beoefening van het Nederlandsche Gemeenterecht* (Manuel pratique du droit communal hollandais), Groningue, 1883-1890.

Pandectes. — *V° Hollande.*

Reclus (Elisée). — *Géographie universelle.*

Reynaert (Auguste). — *Histoire de la discipline parlementaire*, Paris, 1894.

Reynald. — *La Hollande*, Revue politique et littéraire, 12-19 août 1876.

Rocquain. — *Napoléon Ier et le Roi Louis*, Paris, 1875.

Roseboom. — *De Grondwet, toegelicht met de gewisselde stukken in beide Kamers der Staten-Generaal met verwijzing naar de verslagen der handelingen* (La Constitution annotée à l'aide des documents parlementaires de deux Chambres, avec renvoi au compte-rendu des débats). La Haye, 1888.

Savornin-Lohman. — *De Nederlandsche Staatswetten* (Les lois organiques néerlandaises).

Schimmelpenninck. — *R. J. Schimmelpenninck*. La Haye, 1845.

Schuurman. — *Wet van den 6 Juli 1850 regelende de samenstelling en macht van de provinciale Staten* (Loi du 6 juillet 1850 réglant la composition et les attributions des Etats provinciaux

SEIGNOBOS (Ch.). — *Histoire politique de l'Europe contemporaine.*

TEN CATE et A. MOENS. — *De wet op het lager onderwijs met aanteekeningen ne bijlagen* (La loi sur l'instruction primaire avec annotations et annexes).

TEMMINCK. — Coup d'œil général sur les possessions néerlandaises, Leyde, 1849.

TREUB (W. F.). — *Ontewikkeling en verband van rijks provinciale* en *gemeentebelastigen in Nederland* (Développement et rapport des impôts de l'Etat, des provinces et des communes en Hollande. Leyde, 1885.

VAN DER MEULEN (R.). — *De Courant.* Le Journal.

VARIGNY (Cte de). — *L'Océanie moderne* (Revue des Deux-Mondes, septembre 1887).

— *Verslag van den staat der hooge, middelbare, en lagere scholen over 1896-1897* (Rapport sur la situation des écoles supérieures, secondaires et primaires, 1896-1897).

VIALLATE (Achille). — La vie politique dans les Deux-Mondes, Paris, 1908.

— *Wet inhoudende regeling van het middebaar onderwijs*, éd. Rius (Loi portant règlement de l'instruction secondaire.

WIJNNE. — *Geschiedenis van het vaderland* (Histoire de la Patrie, Groningue, 1870).

Grand-Duché de Luxembourg

INSTITUTIONS POLITIQUES

DU

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

La Constitution du 17 octobre 1868. — L'organisation des pouvoirs publics. — Les prérogatives du Grand-Duc. — Le Cabinet. — La Chambre des Députés. — Le Conseil d'Etat. — La Chambre des Comptes. — Les grands services d'Etat. — Les garanties des libertés publiques. — L'organisation administrative, districts et communes. — L'organisation judiciaire, Cour supérieure de justice, tribunaux, justices de paix.

L'ancien Duché de Luxembourg faisait partie des Pays-Bas autrichiens. Il avait été annexé à la France par le traité de Campo-Formio. En 1815, le Congrès de Vienne, en lui donnant une délimitation nouvelle, l'érigea en Grand-Duché et l'attribua au Roi des Pays-Bas, *à titre personnel*, en échange de ses possessions de Nassau.

La forteresse de Luxembourg était déclarée place forte fédérale de la Confédération germanique et le nouveau Grand-Duché, bien que placé sous l'administration du Roi des Pays-Bas, était rangé au

nombre des États faisant partie de la Confédération.

En 1830, les Luxembourgeois firent cause commune avec les Belges soulevés contre l'autorité du Roi des Pays-Bas.

Le traité de Londres du 19 avril 1839, en reconnaissant l'indépendance de la Belgique, annexa une portion du Grand-Duché, le Luxembourg belge, au nouveau royaume de Belgique, avec Arlon pour chef-lieu ; mais la plus grande partie du Luxembourg resta possession personnelle du Roi de Hollande, tout en continuant à faire partie de la Confédération germanique.

A ce titre, le Grand-Duché avait trois voix dans l'Assemblée fédérale.

A la suite de la dissolution de la Confédération germanique en 1866, le traité de Londres du 11 mai 1867 proclama la neutralité du Grand-Duché et le plaça sous la garantie collective des puissances signataires, c'est-à-dire de l'Angleterre, de l'Autriche, de la France, de la Prusse et de la Russie. L'union personnelle était maintenue entre le Luxembourg et la Hollande, le Roi des Pays-Bas restant Grand-duc de Luxembourg.

Cette « union personnelle » a pris fin le 23 novembre 1890. Le Roi de Hollande, Guillaume III, étant décédé sans postérité mâle, le duc de Nassau lui a succédé comme Grand-Duc de Luxembourg, tandis que la reine Wilhelmine montait sur le trône des Pays-Bas.

C'était l'application du « pacte de famille » des

ducs de Nassau du 30 juin 1793, solennellement garanti par les traités et excluant les femmes de la Couronne ducale, mais la loi du 10 juillet 1907 a décidé qu'après extinction de la tige mâle, la couronne serait transmissible à la postérité féminine.

Le Grand-Duché de Luxembourg est régi par la constitution du 9 juillet 1848, révisée les 27 novembre 1856, 17 octobre 1868 et 10 juillet 1907.

Le Grand-Duc a la puissance souveraine.

Majeur à dix-huit ans, il prête, en montant sur le trône, le serment suivant :

« Je jure d'observer la Constitution et les lois du Grand-Duché de Luxembourg, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, ainsi que la liberté publique et individuelle, comme aussi les droits de tous et de chacun de mes sujets et d'employer à la conservation et à l'accroissement de la prospérité générale et particulière, ainsi que le doit un bon souverain, tous les moyens que les lois mettent à ma disposition. Ainsi Dieu me soit en aide ! »

Ce serment est prêté en présence de la Chambre des Députés ou d'une délégation nommée par elle.

Le Grand-Duc a la plénitude du pouvoir exécutif qu'il exerce par l'intermédiaire d'un Cabinet responsable, dont il nomme et révoque les membres. Le Cabinet se compose d'un Ministre d'État, président du Gouvernement et chargé de la direction générale des Affaires Étrangères, de la Justice et de

l'Agriculture, d'un directeur général de l'Intérieur, d'un directeur général des Finances, d'un directeur général des Travaux publics et des Chemins de fer, et de trois Conseillers de Gouvernement, dont l'un remplit les fonctions de Secrétaire du Conseil.

Le Grand-Duc partage le pouvoir législatif avec la Chambre des députés.

Il a, concurremment avec elle, le droit d'initiative et les lois qu'elle vote ne deviennent définitives que lorsqu'elles ont été sanctionnées et promulguées par lui. Il fait connaître sa résolution dans les six mois du vote.

La Chambre des députés est élue pour six ans et se renouvelle par moitié tous les trois ans.

Elle se compose de 51 membres (un député pour 5.000 habitants), nommés, dans chaque canton, par le suffrage direct d'électeurs censitaires, âgés de 25 ans accomplis et domiciliés dans le Grand-Duché.

Primitivement fixé à 30 francs, le cens a été abaissé par des lois électorales successives et ramené à 10 francs par la loi du 22 juin 1901.

Aucune condition de cens n'est exigée pour l'éligibilité.

Les élections ont lieu le deuxième mardi de juin.

Les électeurs se réunissent, au chef-lieu de canton, en assemblées électorales ne pouvant comprendre plus de 300 citoyens. Lorsqu'il y a plus de 300 électeurs, le collège est divisé en sections ne pouvant comprendre moins de 150 électeurs, choisis dans la même commune ou dans des communes voisines.

Les bureaux électoraux sont présidés par le président du tribunal d'arrondissement dans les cantons de Luxembourg et de Diekirch, et par les juges de paix ou leurs suppléants dans tous les autres cantons. Les deux plus jeunes conseillers municipaux du chef-lieu de canton remplissent les fonctions de scrutateurs. Un secrétaire est adjoint au bureau.

La législation électorale du Grand-Duché de Luxembourg a pris les précautions les plus minutieuses pour assurer la liberté et la sincérité du vote.

Les candidats doivent avoir été présentés cinq jours avant l'élection par un nombre d'électeurs représentant cinq fois le chiffre des députés à élire. Ces candidats désignent, pour assister aux opérations du scrutin et en contrôler la régularité, autant de témoins qu'il y a de bureaux de vote.

Les bulletins sont imprimés sur papier uniforme par les soins du bureau électoral principal. Ils mentionnent les noms de tous les candidats par ordre alphabétique.

Ils est procédé à l'appel des électeurs.

Chacun d'eux, après avoir reçu un bulletin de la main du président du bureau, se rend dans une partie de la salle aménagée de façon à soustraire le votant à tous les regards et, à l'aide d'un crayon fixé à un pupître, noircit la case blanche placée en regard du nom du candidat auquel il entend accorder son suffrage. Il revient ensuite déposer lui-même son bulletin dans l'urne.

S'il y a plusieurs députés à élire, l'élection a lieu au scrutin de liste.

Au cas où le premier tour de scrutin n'a pas donné de résultat définitif, le bureau dresse une liste des candidats ayant recueilli le plus grand nombre de voix. Cette liste contient deux fois autant de noms qu'il y a de députés à élire. C'est entre ces candidats seulement qu'il est procédé à un deuxième tour de scrutin.

La loi luxembourgeoise est extrêmement rigoureuse non seulement contre la corruption, mais aussi contre la brigue électorale. Elle ne se contente pas d'interdire aux candidats d'offrir à boire ou à manger aux électeurs ; elle va jusqu'à défendre aux candidats de rendre ou de faire rendre visite aux citoyens pour solliciter leurs suffrages.

Le mandat de député est incompatible avec la qualité de membre du Gouvernement et avec la plupart des emplois rétribués par l'Etat.

La Chambre des Députés procède seule à la vérification des pouvoirs de ses membres et statue sur la validité des opérations électorales.

A son entrée en fonctions, chaque député est tenu de prêter, en séance publique et entre les mains du président de la Chambre, le serment suivant :

« Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Ainsi Dieu me soit en aide ! »

La Chambre des Députés se réunit, de plein droit, le premier mardi qui suit le 3 novembre de chaque année, dans la ville de Luxembourg. Elle se réunit, en outre, chaque fois que le Grand-Duc juge utile de la convoquer en session extraordinaire.

Le Grand-Duc peut ajourner la Chambre pour un délai qui ne doit pas excéder un mois, mais l'ajournement ne saurait être renouvelé au cours de la même session, sans l'assentiment de la Chambre.

Le Grand-Duc est également autorisé à dissoudre la Chambre, à charge de faire procéder à de nouvelles élections dans les trois mois qui suivent la dissolution.

Toute session est ouverte par le Grand-Duc ou par son fondé de pouvoirs.

La Chambre élit au scrutin secret et à la majorité absolue son président et son vice-président ; elle nomme, également au scrutin secret, mais à la majorité relative, le nombre de secrétaires qu'elle détermine.

Les députés jouissent des immunités parlementaires qui sont de tradition dans les pays libres.

Il leur est alloué, à titre d'indemnité, une somme de 5 francs par jour de présence ou de déplacement. Ceux qui habitent la ville où se tient la session n'ont droit à aucune indemnité.

Les séances de la Chambre sont publiques.

Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages.

Les votes sont émis à haute voix ou par assis et levé. Sur l'ensemble des lois, il est toujours voté par appel nominal et à haute voix.

La Chambre a le droit d'enquête.

Chaque année, elle arrête la loi des comptes et vote le budget.

« Aucun impôt au profit de l'Etat, déclare l'article 99 de la Constitution, ne peut être établi que par une loi. Aucun emprunt au profit de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre. Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée, si l'aliénation n'en est autorisée par la loi. Nulle création au profit de l'Etat d'une route, d'un canal, d'un chemin de fer, d'un grand pont ou d'un bâtiment considérable ne peut être décrétée qu'en vertu d'une loi spéciale. »

Et l'article 100 ajoute :

« Les impôts établis au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées. »

Les membres du Gouvernement ou les Commissaires qui les remplacent ont entrée dans l'Assemblée et doivent être entendus quand ils demandent la parole.

La Chambre peut réclamer leur présence.

« En aucun cas, spécifie l'article 81 de la Constitution, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité. »

La Chambre a le droit de mettre les membres du Gouvernement en accusation devant la Cour supérieure et le ministre condamné ne peut être gracié que sur la demande de la Chambre.

Signalons à la Chambre Luxembourgeoise l'existence de deux grands partis, représentant des intérêts économiques plus que politiques : d'une part les

conservateurs ou agrariens, que leurs tendances rapprocheraient de l'Allemagne ; d'autre part, les libéraux ou industriels, partisans du libre-échange et sympathiques à la France. Deux ou trois socialistes forment l'extrême gauche du parti libéral.

Pour assister le Gouvernement et la Chambre dans l'œuvre législative, la Constitution du Grand-Duché avait prévu la création d'un Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat a été organisé par la loi du 16 janvier 1866, avec la double mission de préparer les lois et de statuer sur le contentieux administratif.

Le Conseil d'Etat est composé de 15 membres, nommés par le Grand-Duc et révocables par lui. Il est à remarquer, toutefois, que les sept conseillers d'Etat appelés à former le Comité du contentieux ne peuvent être choisis par le Souverain que sur une liste de candidats présentés par la Chambre des Députés.

Le Conseil d'Etat est appelé à délibérer en assemblée générale sur les projets de loi, les amendements, les règlements d'administration publique et sur toutes les questions de haute administration qui lui sont soumises, que son avis soit requis par la législation en vigueur ou réclamé par le Grand-Duc.

Le Comité du contentieux statue sur les conflits d'attributions et sur toutes les contestations relatives à la légalité des arrêtés ou règlements généraux.

Nul ne peut être nommé Conseiller d'Etat s'il

n'est de nationalité luxembourgeoise, âgé de 30 ans accomplis et jouissant de ses droits civils et politiques.

Les membres du Comité du contentieux doivent être docteurs en droit.

« Une Chambre des Comptes, stipule l'article 105 de la Constitution, est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous les comptables envers le Trésor public ».

Elle est spécialement chargée de présenter des observations sur le compte général de l'Etat soumis à la Chambre des Députés et de veiller à ce qu'aucun article de dépenses du budget ne soit dépassé.

Elle se compose d'un président, de deux conseillers titulaires, de deux conseillers honoraires correspondant à nos référendaires et d'un secrétaire-général. Les membres de la Chambre des Comptes sont nommés par le Grand-Duc sur une liste triple de candidats présentés pour chaque vacance par la Chambre des Députés.

L'article 31 de la Constitution pose le principe que « les fonctionnaires, à quelque ordre qu'ils appartiennent, les membres du Gouvernement exceptés, ne peuvent être privés de leurs fonctions, honneurs et pouvoirs que de la manière déterminée par la loi ».

Le traité de Londres de 1867 a autorisé le Grand-Duc à entretenir à Luxembourg le nombre de

troupes nécessaires pour veiller au maintien du bon ordre. Ce sont des forces de police et de gendarmerie se recrutant par la voie de l'enrôlement volontaire.

La Constitution, dans son article 23, exige que « l'Etat veille à ce que tout Luxembourgeois reçoive l'instruction primaire ». Le Grand-Duché de Luxembourg a été au nombre des premiers Etats qui ont créé en Europe l'enseignement primaire obligatoire et constitué sur des bases solides l'enseignement primaire spécial ou enseignement professionnel avec les écoles industrielles. L'enseignement moyen ou enseignement secondaire classique est donné dans les gymnases et progymnases et l'enseignement supérieur à l'Athénée de Luxembourg.

Le régime fiscal du Grand-Duché avait été calqué sur notre système de contributions directes. Il a été complété, à la fin du dernier siècle, par l'institution de l'impôt général sur le revenu, destiné à frapper les valeurs mobilières, les bénéfices industriels et commerciaux et les émoluments ou salaires. L'impôt nouveau, organisé par la loi du 9 février 1891, soumet à une taxe de 3 0/0 les revenus du capital, à une taxe de 2 0/0 les revenus mixtes du capital et du travail, à une taxe de 1 0/0 les revenus du travail. Les revenus ne dépassant pas un chiffre déterminé comme représentant un minimum nécessaire à l'existence sont affranchis de l'impôt. Il en est de même pour les fonds des Caisses d'épargne et des établissements de bienfaisance.

L'évaluation du revenu imposable est faite, soit sur la déclaration des contribuables, soit d'office, par une commission de taxateurs nommée pour chaque commune par le directeur des contributions directes sur la proposition du Conseil municipal. Elle peut être contestée devant une Commission de révision où siègent, avec le Juge de paix et le Receveur de l'Enregistrement, membres de droit, des conseillers municipaux choisis dans l'ensemble des conseils communaux du canton par le directeur général des Finances. Un dernier recours est ouvert devant le Conseil d'Etat.

La Constitution du Grand-Duché garantit aux Luxembourgeois la liberté individuelle, l'inviolabilité du domicile, l'inviolabilité de la propriété, sauf l'expropriation pour cause d'utilité publique moyennant juste et préalable indemnité, l'inviolabilité du secret des lettres, le droit de pétition, de réunion et d'association, « qui ne peut être soumis à aucune autorisation préalable » (1). Il n'est fait exception à cette règle que pour les corporations religieuses, qui doivent être autorisées par une loi (2).

La liberté des cultes est proclamée par l'article 19 de la loi constitutionnelle.

L'article 30 déclare que « nul ne peut être contraint de concourir, d'une manière quelconque, aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer

(1) Constitution, article 26.

(2) Même texte.

les jours de repos ». L'article 21 ajoute : « L'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, la faculté pour les uns et les autres de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, ainsi que les rapports de l'Eglise et de l'Etat, sont l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention. » Les ministres des cultes sont rétribués par l'Etat (1).

Le principe de la liberté de la parole et de la presse est affirmé dans les termes suivants par l'article 24 de la Constitution.

« La liberté de manifester ses opinions par la parole, en toutes matières, et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés. La censure ne pourra jamais être établie. Il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs. Le droit de timbre des journaux et écrits périodiques indigènes est aboli. L'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur ne peut être poursuivi, si l'auteur est connu, s'il est Luxembourgeois et domicilié dans le Grand-Duché. »

Au point de vue administratif, le Grand-Duché de Luxembourg est divisé en 3 districts, 12 cantons et 131 communes. Les 3 districts sont Luxembourg,

(1) Constitution, article 106.

Diekirch et Grevenmachern. Les 12 cantons sont ceux de Capellin, Esch-sur-l'Alzette, Grevenmacheru, Luxembourg, Mersch, Remich, Clervan, Diekirch, Echternach, Redangé, Wiltz et Vianden.

Chacun des trois districts est placé sous l'autorité d'un haut fonctionnaire, qui porte le titre de Commissaire du district et représente le pouvoir central. Il est nommé par le Grand-Duc.

Il n'existe pas d'assemblée élective pour le district.

Aux termes de l'article 107 de la Constitution, il doit y avoir dans chaque commune un Conseil communal, élu directement par les habitants de la Commune justifiant de la nationalité luxembourgeoise, de la jouissance de leurs droits civils et politiques, de l'âge de 25 ans accomplis et du paiement d'un cens de 10 francs.

Le Conseil communal est présidé par un bourgmestre, nommé par le Grand-Duc, qui peut le choisir en dehors de l'assemblée municipale.

Le Conseil communal a la gestion des intérêts de la commune et choisit les employés chargés d'assurer les services municipaux. Il vote le budget de la commune, mais aucune imposition communale ne peut être établie ou supprimée sans l'autorisation du Grand-Duc. Celui-ci peut suspendre ou annuler les actes des autorités communales « qui excèdent leurs attributions ou qui sont contraires à la loi ou à l'intérêt général (1) ». Il peut dissoudre le Conseil communal.

(1) Constitution, article 107.

L'organisation judiciaire du Grand-Duché comporte une Cour supérieure de justice siégeant dans la ville de Luxembourg, deux tribunaux de district siégeant à Luxembourg et à Diekirch et 12 justices de paix établies dans chaque chef-lieu de canton.

La Cour supérieure de justice cumule les attributions de Cour de cassation, de Cour d'appel et de Cour criminelle. L'institution du jury n'existe pas dans le Grand-Duché.

Les tribunaux de district ou d'arrondissement ont des attributions analogues à ceux de nos tribunaux civils de première instance.

Les juges de paix statuent sur les litiges de moindre importance.

D'après l'article 90 de la Constitution, les juges de paix et les juges des tribunaux sont nommés directement par le Grand-Duc. Les présidents et vice-présidents des tribunaux et les magistrats de la Cour sont également nommés par lui, mais « sur l'avis de la Cour supérieure de justice ».

Aucun magistrat ne peut être destitué, suspendu ou déplacé d'office que par jugement (1).

La Cour supérieure de justice règle « les conflits d'attributions ».

Il ne peut être créé de tribunaux extraordinaires, porte l'article 86 de la Constitution, « sous quelque dénomination que ce soit. »

(1) Constitution, article 91.

BIBLIOGRAPHIE

Dr Cyschen. — *Das Staatsrecht des Grossherzogthums Luxemburg* (Le droit public dans le Grand Duché de Luxembourg). Collection Marquardsen, Fribourg-en-Brisgau, 1890.

Daguin (F.). — *L'impôt sur le revenu dans le Grand Duché de Luxembourg*, Bulletin de la société de législation comparée, avril-mai et juin-juillet 1907.

Lefèvre-Pontalis. — *Les élections en Europe à la fin du* xixe *siècle*, Paris, 1902.

Ruppert. — *Les lois et règlements sur l'organisation politique, judiciaire et administrative du Grand Duché de Luxembourg*, Luxembourg, 1885.

— *L'administration des contributions directes et le cadastre dans le Grand-Duché de Luxembourg*, 1907.

Servais. — *Le Grand-Duché de Luxembourg*, Luxembourg, 1885.

Danemark

INSTITUTIONS POLITIQUES
DU
DANEMARK

I

LA CONSTITUTION

Les origines du droit public danois. — Les ordonnances du 28 mai 1830, et les Etats provinciaux.
L'Assemblée des Etats de Danemark et la Constitution de 1849. — La révision constitutionnelle de 1866. — L'organisation des pouvoirs publics, le Roi et le Rigsdag. — Les garanties fondamentales des libertés publiques. — L'évolution politique et économique du Danemark.

Le royaume de Danemark est aujourd'hui l'un des plus petits Etats de l'Europe. Si l'on songe que, jadis, il posséda une grande étendue des côtes de la Baltique, l'Esthonie même, qu'en 1397, la célèbre union de Kalmar le mit à la tête de toute la Scandinavie, que, jusqu'en 1814, il fut maître de la Norvège, qu'au sud de la Baltique divers territoires allemands lui appartenaient, que le Holstein, le Slesvig méridional, le Lauenbourg faisaient partie

intégrante de la monarchie danoise, on sera tenté de considérer, avec Elisée Reclus, le royaume actuel de Danemark comme « un débris historique ». Il ne se compose plus que de la partie septentrionale de la presqu'île du Jutland, d'une quantité de petites îles, 150 environ, situées entre le Jutland et le sud de la presqu'île Scandinave, sur la route du Kattegat à la mer Baltique, des Feroë, de l'Islande, du Groënland et des Antilles danoises (Saint-Thomas, Sainte-Croix et Saint-Jean) ; mais, malgré les rudes épreuves qu'il a subies au cours du dernier siècle, le Danemark occupe une place fort honorable dans le grand mouvement de la civilisation européenne et ses institutions politiques méritent de retenir l'attention.

Lorsqu'on remonte dans l'histoire fort reculée du peuple danois, on trouve chez lui, à toutes les époques, un sentiment très vif d'indépendance. Aux temps héroïques, dont les traditions nous ont été conservées par les *sagas*, tous les hommes libres faisaient partie des assemblées de la Nation (*things*), où se décidaient les affaires publiques.

Le système féodal différa essentiellement au Danemark de celui qui pesa si lourdement sur la France et sur l'Allemagne. Les fiefs n'étaient que personnels et, en principe, le roi restait soumis à l'élection du peuple entier.

Lorsqu'au XIIe siècle, le choix du Souverain passa entre les mains du *Rigsdag* ou Conseil du Roi, composé des membres de la noblesse et du clergé, des limites furent tracées à l'omnipotence royale

par la *Capitulation* que devait signer, à son avènement, le prince investi de la Couronne.

En Danemark comme en France, ce fut l'union de la royauté avec le peuple qui permit à la Monarchie de s'affranchir de la tutelle des classes privilégiées, de devenir héréditaire et de fonder, dans un Etat centralisé, son « despotisme éclairé ». La loi royale ou *Kongelov* du 14 novembre 1651, sorte d'acte constitutionnel qui traitait de la succession au trône, de la religion nationale et de l'indivisibilité du royaume, concentra tous les pouvoirs entre les mains du Roi.

Dès le commencement du XIXe siècle, il se forma dans les classes cultivées de Copenhague un parti libéral qui réclamait une Constitution.

Une première, mais très insuffisante satisfaction lui fut donnée sous le règne de Frédéric VI, par les ordonnances du 28 mai 1831, qui établirent des Etats provinciaux. Ces Etats devaient être des Conseils purement consultatifs, recrutés, en général, par la voie du suffrage restreint et appelés à siéger seulement tous les deux ans pour proposer des lois et préparer les budgets des provinces.

Sous le règne de Frédéric VII, un pas plus décisif fut fait dans la voie du régime représentatif.

Un rescrit du 28 janvier 1848 ordonna la convocation d'Etats qui ne seraient plus exclusivement spéciaux aux provinces, mais communs à tout le royaume. Réunie l'année suivante, en vertu d'une loi électorale élaborée par les Etats provinciaux,

l'Assemblée des Etats de Danemark vota, le 25 mai 1849, une Constitution qui fut promulguée le 5 juin de la même année.

Sur ces entrefaites éclatait entre le Danemark et la Confédération germanique le long conflit qui aboutit à la conquête par la Prusse des trois duchés de Slesvig, Holstein et Lauenbourg.

Après des vicissitudes compliquées, que nous n'avons pas à retracer, la Constitution de 1849, révisée en 1866 sous l'impulsion démocratique des « amis des paysans », a été définitivement déclarée « loi fondamentale du Royaume de Danemark, « *Gjennemsete Grundlov* ».

Elle pose en principe, dans son article premier, que « la forme du Gouvernement est celle d'une monarchie limitée ».

Le pouvoir royal est héréditaire suivant l'ordre de succession établi par les articles 1 et 2 de la loi du 31 juillet 1853 au profit du prince Christian de Slesvig-Holstein Sönderberg Glücksborg « et de sa descendance de mâle en mâle issu de mariage légitime, suivant le droit de primogéniture et la ligne agnatique ».

Le pouvoir exécutif appartient au Roi qui l'exerce par l'intermédiaire de ministres responsables.

Le pouvoir législatif appartient concurremment au Roi, dont la sanction est nécessaire, et à la Diète ou *Rigsdag*.

Le Rigsdag ou parlement danois est composé de deux Chambres.

La Première Chambre ou *Landsthing* est formée

de 12 membres choisis par le Roi et de 54 membres élus par le suffrage à deux degrés.

La Deuxième Chambre ou *Folkething*, assemblée populaire, est formée de membres élus par le suffrage universel direct.

Le Parlement ou *Rigsdag* se réunit en session ordinaire tous les ans dans le courant d'octobre. Le Roi fixe la durée des sessions et peut toujours convoquer les Chambres en session extraordinaire. Il a le droit de dissoudre, soit le Rigsdag entier, soit l'une seulement des deux Assemblées. Dans ce dernier cas, la Chambre non dissoute est ajournée jusqu'à ce que le Rigsdag entier puisse être assemblé. Les élections nouvelles doivent avoir lieu dans le délai de deux mois après la dissolution. Aucune des deux Chambres ne peut siéger hors le temps de session de l'autre.

Ajoutons que, dans certains cas, le *Folkething* et le *Landsthing* peuvent être appelés à siéger en assemblée plénière sous la dénomination de Rigsdag réuni. Il en est ainsi, notamment, lorsqu'il s'agit de pourvoir à la vacance du trône ou d'assurer le gouvernement du royaume au cas de minorité, de maladie ou d'absence du Souverain (1).

Le Rigsdag réuni ne peut prendre aucune décision « si la moitié au moins des membres de chaque Chambre ne sont présents et ne participent au vote. » Il élit lui-même son président et règle l'ordre de ses délibérations.

(1) Constitution, article 8.

Le Rigsdag est inviolable. « Quiconque attente à sa sûreté et à sa liberté, quiconque donne ou exécute un ordre à cet effet se rend coupable de haute trahison (1). »

Les membres du Rigsdag « ne sont liés que par leurs convictions et ne peuvent recevoir aucun mandat impératif de leurs électeurs (2) ».

Les fonctionnaires élus au Rigsdag « n'ont pas besoin de la permission du Gouvernement pour accepter leur mandat (3) ».

Pendant la durée des sessions, aucun membre du Rigsdag ne peut être arrêté pour dettes, détenu ni mis en accusation qu'avec l'autorisation de la Chambre à laquelle il appartient, si ce n'est au cas de flagrant délit. Les membres du Rigsdag ne peuvent encourir aucune responsabilité en dehors de cette Assemblée à raison des opinions qu'ils y ont émises, sans l'autorisation de la Chambre dont ils font partie (4).

Chacune des deux Chambres a le droit d'élire son président et ses vice-présidents et de présenter des adresses au Roi. Toutes deux ont, concurremment avec le Souverain, l'initiative des lois.

Lorsqu'un projet de loi a été adopté par l'une des Chambres, il doit être présenté à l'autre dans la forme où il a été voté. S'il subit des modifications,

(1) Constitution, article 43.
(2) Constitution, article 56.
(3) Constitution, article 56.
(4) Constitution, article 57.

il est renvoyé à l'Assemblée qui l'avait proposé ; si celle-ci y apporte de nouvelles modifications, il est renvoyé à l'autre Chambre. Enfin, particularité qui mérite d'être retenue et citée en exemple pour l'utile confection des lois, au cas où l'accord ne s'établit pas, il est nommé par chacune des deux Assemblées un nombre égal de membres, qui se réunissent en Comité pour présenter un rapport sur l'objet en litige et une proposition aux Chambres. Sur cette proposition, chaque Chambre se prononce séparément et définitivement (1).

Chacune des Chambres peut confier à des Commissions le soin d'étudier des questions d'intérêt général. Ces Commissions ont le droit de requérir des autorités publiques et des particuliers des explications orales ou écrites (2).

Aucun impôt ne peut être établi, modifié ou supprimé que par une loi ; aucune troupe ne peut être levée, aucun emprunt contracté, aucun domaine appartenant à l'Etat aliéné qu'en vertu d'une loi (3).

A chaque session ordinaire du Rigsdag, il est présenté au Parlement, dès le début de ses travaux, un projet de loi de finances pour l'année suivante contenant l'évaluation des revenus et des dépenses de l'Etat.

Les projets de lois de finances et les demandes de crédits supplémentaires doivent toujours être dis-

(1) Constitution, article 53.
(2) Constitution, article 46.
(3) Constitution, article 47.

cutés en premier lieu par la Chambre émanant du suffrage direct, le *Folkething* (1).

Les impôts ne peuvent être perçus avant le vote de la loi de finances.

Aucune dépense ne peut être engagée si elle n'est autorisée par cette loi ou par le vote d'un crédit supplémentaire.

Chaque Chambre nomme deux réviseurs salariés qui examinent les comptes annuels de l'Etat et s'assurent qu'aucune dépense n'a été effectuée en dehors des crédits régulièrement alloués. Ils peuvent requérir tous éclaircissements utiles et exiger communication des pièces justificatives. Les comptes de l'Etat sont ensuite soumis, avec les observations des réviseurs, à l'approbation du Rigsdag.

L'article 69 de la Constitution reconnaît au Folkething le droit de mettre en accusation les ministres. Ils sont alors déférés à la Haute-Cour (*Rigsret*), « composée des membres ordinaires de la Cour suprême du Royaume et d'un nombre égal de juges élus pour quatre ans par le Landsthing parmi ses membres (2) ».

En même temps qu'elle organise les pouvoirs publics, la loi fondamentale affirme l'indépendance de l'autorité judiciaire qu'elle déclare « séparée de l'administration (3) », proclame l'Eglise évangélique

(1) Constitution, article 48.
(2) Constitution, article 68.
(3) Constitution, articles 2, 7, 71.

luthérienne Eglise nationale danoise (1), tout en posant le principe de la liberté des cultes (2), et garantit « le droit pour les communes d'administrer librement leurs affaires sous la surveillance de l'Etat (3) ».

Enfin, un ensemble de dispositions assure le respect des droits imprescriptibles des citoyens.

C'est d'abord la consécration du principe de la liberté de conscience.

« Les citoyens ont le droit de se réunir en communauté pour adorer Dieu suivant leurs convictions sans pouvoir rien enseigner ni pratiquer de contraire aux bonnes mœurs et à l'ordre public (4) ».

« Nul ne peut, à raison de ses croyances religieuses, être privé de la jouissance intégrale de ses droits civils et politiques, ni se soustraire à l'accomplissement de ses devoirs de citoyen (5). »

« Nul n'est tenu de contribuer à un autre culte que le sien (6). »

Suit cette curieuse disposition, où se reflète l'état d'âme d'un peuple qui a eu, l'un des premiers en Europe, l'honneur de porter au plus haut degré de développement l'instruction publique.

« Toutefois, quiconque ne justifie pas qu'il est

(1) Constitution, article 3.
(2) Constitution, articles 75-78.
(3) Constitution, article 91.
(4) Constitution, article 76.
(5) Constitution, article 79.
(6) Constitution, article 77.

membre d'une communauté religieuse reconnue dans le pays payera pour l'instruction publique les contributions personnelles établies par la loi au profit de l'Eglise nationale (1). »

Après les dispositions garantissant la liberté de conscience viennent celles destinées à protéger la liberté individuelle, ainsi que l'inviolabilité du domicile et de la propriété.

« Toute personne arrêtée sera, dans les vingt-quatre heures, traduite devant un juge. Si elle ne peut être immédiatement mise en liberté, le juge ordonnera sa détention par une ordonnance motivée, qui sera rendue le plus tôt possible et au plus tard dans les trois jours, et, si elle peut être mise en liberté sous caution, il fixera la nature et le montant de cette caution. L'ordonnance rendue par le juge peut être immédiatement frappée d'appel par les intéressés devant la juridiction supérieure. Nul ne peut être détenu préventivement pour un délit n'entraînant que la peine de l'amende ou de l'emprisonnement simple (2). »

« Le domicile est inviolable. Aucune perquisition domiciliaire, aucune saisie ou perquisition de lettres et autres papiers ne pourra avoir lieu qu'en vertu d'un jugement, sauf les exceptions spécialement déterminées par la loi (3). »

« La propriété est inviolable. Nul ne peut être

(1) Même texte.
(2) Constitution, article 80.
(3) Constitution, article 81.

contraint de céder sa propriété, si ce n'est lorsque l'utilité publique l'exige. L'expropriation ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi et moyennant indemnité complète (1). »

La Constitution consacre la liberté d'association, la liberté de réunion, la liberté de la presse.

« Les citoyens ont le droit de former des associations pour tout objet légal, sans autorisation préalable. Aucune association ne peut être dissoute par mesure de Gouvernement. Les associations peuvent être provisoirement interdites, mais il doit être procédé immédiatement à des poursuites régulières contre elles pour les faire dissoudre (2). »

« Les citoyens ont le droit de se réunir. La police a le droit d'assister aux réunions publiques. Les réunions en plein air peuvent être interdites lorsqu'elles présentent des dangers pour la paix publique (3). »

« En cas d'émeute, la force armée, si elle n'est pas attaquée, ne peut intervenir qu'après que la foule a été trois fois, au nom du Roi, sommée inutilement de se disperser (4). »

« Chacun a le droit de publier ses idées par la voie de la presse, en restant, toutefois, responsable devant les tribunaux. La censure et les autres me-

(1) Constitution, article 82.
(2) Constitution, article 87.
(3) Constitution, article 88.
(4) Constitution, article 89.

sures préventives ne pourront jamais être rétablies (1). »

Aux termes de la loi du 3 janvier 1851 sur la presse, les journalistes ne sont passibles d'aucun délit de nature spéciale ; ils n'ont à répondre devant la loi que des crimes ou des délits pour lesquels tout sujet ou tout habitant du royaume pourrait être poursuivi. Ce sont les règles du droit commun qui s'appliquent aux infractions commises par la voie de la presse comme à toutes infractions de même ordre commises par d'autres moyens. Une pareille conception des délits en matière de presse pouvait paraitre hardie en 1851. Ajoutons que les délits contre la personne du Roi, de la Reine, du prince héréditaire et des souverains étrangers peuvent seuls être poursuivis d'office ; toutes autres poursuites ne peuvent avoir lieu qu'à la requête des parties civiles.

La Constitution garantit la liberté du commerce et de l'industrie, l'égalité des citoyens devant la loi, supprime « tout privilège attaché à la noblesse, aux titres et au rang (2) ».

Elle proclame le droit à l'assistance et le droit à l'instruction.

« Quiconque est hors d'état de pourvoir à sa subsistance et à celle des siens, si le soin de son entretien n'incombe à personne autre, a droit aux secours de

(1) Constitution, article 86.
(2) Constitution, articles 83, 92, 93.

l'Etat, en se soumettant, toutefois, aux obligations que les lois prescrivent à cet égard (1). »

« Les enfants dont les parents n'ont pas le moyen d'assurer l'instruction recevront un enseignement gratuit dans les écoles publiques (2). »

Enfin, la Constitution laisse la porte ouverte aux progrès que la Nation voudrait introduire dans la loi fondamentale.

« Toute proposition de modifications ou additions à la présente Constitution, déclare l'article 95 de la loi fondamentale, peut être présentée au Rigsdag en session ordinaire ou extraordinaire ». Seulement, pour devenir définitives, les modifications aux lois constitutionnelles doivent recevoir l'approbation successive de deux législatures et l'adhésion du Souverain.

« Lorsqu'une proposition de nouvelle disposition constitutionnelle aura été adoptée par les deux Chambres, si le Gouvernement veut y donner suite, le Rigsdag sera dissous, et il sera procédé à des élections générales à la fois au *Folkething* et au *Landsthing*. Si la résolution est adoptée sans changement par le nouveau Rigsdag, en session ordinaire ou extraordinaire, et que le Roi la sanctionne, elle aura force de loi constitutionnelle (3). »

Telle est, dans son ensemble, la loi fondamentale danoise. On ne saurait en contester l'esprit libéral.

(1) Constitution, article 84.

(2) Constitution, article 85.

(3) Constitution, article 95.

Toutefois, nous devons relever dans la Constitution un texte singulièrement dangereux pour les libertés publiques, l'article 25 qui, pendant des années, a permis au pouvoir royal d'anéantir, en fait, toutes les garanties de *self-government*, qui semblaient assurées au Danemark.

« Dans les cas particulièrement urgents, spécifie cet article, le Roi peut, durant l'intervalle des sessions du Rigsdag, décréter des lois provisoires, non contraires à la Constitution, qui devront toujours être présentées au Rigsdag à la prochaine session ».

En interprétant ce texte comme Charles X interprétait la Charte de 1830 et en s'appuyant sur la Chambre haute ou *Landsthing*, le Roi Christian IX a trouvé le moyen de maintenir au pouvoir, malgré les votes de défiance répétés du *Folkething*, le ministère de combat que présidait M. Estrup et de lever, sous forme de loi provisoire de finances, le budget que refusait systématiquement au Cabinet la Chambre issue du suffrage universel. Le conflit s'est prolongé pendant près de vingt ans (1). En 1894 enfin, le ministère Estrup s'est retiré pour faire place à un Cabinet de gauche, présidé par M. Denitzer, et la réconciliation s'est scellée entre la famille royale et le peuple de Danemark. Le vénérable doyen des souverains du vieux monde a pu ainsi achever heureusement son long règne

(1) Il s'était engagé au sujet des fortifications de Copenhague.

et léguer, en 1906, à son fils Frédéric VIII, un royaume singulièrement prospère.

Tandis que, devenant le « beau-père de l'Europe », Christian IX s'était consolé des revers qui avaient amoindri ses Etats en voyant ses enfants occuper les trônes de Grande-Bretagne, de Russie, de Grèce et son petit-fils régner sur la Norvège, le Danemark avait atteint un degré inconnu de richesse. Ses budgets, qui semblaient épuisés par la guerre malheureuse du Slesvig-Holstein, se soldent régulièrement en excédent et sa dette a été sensiblement réduite ; ses impôts diminuent et sa population augmente. Elle a passé, en moins de quarante ans, de 1.700 000 âmes à 2.500.000. Son commerce, qui représentait 573.000.000 en 1876 dépasse aujourd'hui un millard et demi et sa marine marchande n'est pas loin d'atteindre 500.000 tonnes.

La nation danoise apparaît surtout comme une nation d'agriculteurs qui ont donné de merveilleux exemples de ténacité et de solidarité. Privée par la nature de gisements métalliques et de houille, elle s'est, malgré son climat peu favorable, tournée tout entière vers l'exploitation du sol et vers l'élevage ; des prairies d'une incomparable fertilité ont été substituées aux tourbières, aux rivages incultes de la mer ; le génie industrieux des Danois a reconquis sur la nature une étendue de territoire égale à celle que leur a fait perdre l'injustice des armes et les seuls produits agricoles suffisent à alimenter leur prodigieux commerce, égal, toutes proportions gardées, à celui de l'Angleterre, supérieur à

celui de la France, de l'Allemagne et des Etats-Unis.

Le Danemark occupe une des plus fortes positions stratégiques du monde. Il tient les détroits qui font communiquer l'Europe orientale avec l'Europe occidentale, la Baltique avec la Mer du Nord. On a pu dire qu'à ce point de vue Copenhague valait presque Constantinople ; mais c'est à un rôle économique et moral qu'aspire exclusivement aujourd'hui le Danemark. Fier à juste titre d'une brillante culture intellectuelle, répandant partout l'instruction, portant au maximum d'intensité la puissance d'association pour engendrer le progrès sous toutes ses formes, mettant son honneur à marcher à l'avant-garde de l'Europe au point de vue de la législation sociale, le peuple danois est un des peuples les plus éclairés et les plus heureux.

II

LE GOUVERNEMENT

II

LE GOUVERNEMENT

Les prérogatives de la Couronne. — L'organisation du pouvoir exécutif. — Le Conseil d'Etat ou Conseil des ministres. — Les départements ministériels. — Les grands services publics. — Les finances, impôts directs et impôts indirects, impôt foncier et impôt sur le revenu. — La défense nationale (armée et marine). — L'instruction publique, l'enseignement à ses différents degrés, et les écoles de paysans ou écoles populaires supérieures. — Les Cultes.

« Le Roi, déclare l'article 11 de la Constitution, est investi de l'autorité suprême sur toutes les affaires du Royaume, sauf les restrictions déterminées par la loi fondamentale. »

Il est irresponsable ; sa personne est sacrée et inviolable.

Avant de prendre la direction du gouvernement, le Roi prête par écrit, en Conseil d'Etat, le serment d'observer inviolablement la Constitution du Royaume. Il est dressé de l'acte de serment deux originaux identiques, dont l'un est remis au Rigsdag

pour être conservé dans ses archives, et l'autre déposé dans les archives du Royaume (1).

Le Roi doit appartenir à l'Eglise évangélique luthérienne (2). Il est majeur à 18 ans (3) et ne peut, sans le consentement du Rigsdag, devenir souverain d'autres pays que le Danemark (4).

La liste civile du Roi est fixée par une loi pour la durée de son règne (5). La même loi détermine les châteaux et autres domaines de l'Etat devant faire partie de la liste civile. La liste civile ne peut être grevée d'aucune dette (6).

A Copenhague, le Souverain réside au château d'Amelieborg, vaste édifice formant un quadrilatère au milieu duquel s'élève la statue équestre de Frédéric V, érigée en 1721 par la Compagnie des Indes. Pendant l'été, la famille royale habite les châteaux de Frederiksborg, de Kronborg ou de Fredensborg, près du lac d'Esrom, dans une des plus belles régions du Séeland.

Aux termes de l'article 18 de la loi fondamentale, le Roi déclare la guerre et conclut la paix. Il contracte et il rompt les alliances et les traités de commerce. Cependant, « il ne peut, sans le consentement du Rigsdag, céder aucune portion de territoire,

(1) Constitution, article 7.

(2) Constitution, article 5.

(3) Constitution, article 6.

(4) Constitution, article 4.

(5) La liste civile est actuellement de 1 million de couronnes. Constitution, article 90 (1.100.000 francs).

(6) Constitution, article 9.

ni contracter aucune obligation qui modifie les conditions actuelles du droit public ».

Le Roi a le droit de « faire grâce et d'accorder l'amnistie (1) ».

Il confère les titres de noblesse et les ordres de Chevalerie, mais sans qu'ils puissent comporter aucune prérogative contraire au principe de l'égalité des citoyens.

Partageant avec le Rigsdag le pouvoir législatif, le Roi a la plénitude du pouvoir exécutif. Il nomme et révoque les fonctionnaires. Remarquons, toutefois, que les juges sont couverts par le principe de l'inamovibilité, un jugement étant nécessaire pour leur destitution, et que les fonctionnaires de tous ordres sont protégés contre l'arbitraire royal. En dehors de manquements professionnels dûment établis par la procédure disciplinaire, ils ne peuvent être déplacés d'office qu'à la condition de ne pas subir une diminution de traitement et de conserver le droit d'option entre l'acceptation de leurs nouvelles fonctions et l'admission à la retraite.

Le Roi gouverne par l'intermédiaire de ministres responsables.

Il détermine souverainement le nombre des départements ministériels et leurs attributions réciproques.

Les ministères sont actuellement au nombre de dix dans le Royaume de Danemark :

Affaires étrangères ;

(1) Constitution, article 26.

Intérieur ;
Justice ;
Finances ;
Défense nationale (guerre et marine) ;
Instruction publique et cultes ;
Travaux publics ;
Agriculture ;
Commerce et navigation ;
Islande.

Les ministres doivent prêter serment sur la Constitution. Ils peuvent être choisis en dehors des Chambres ou parmi les membres du Parlement ; ils ont entrée au *Rigsdag*, mais n'ont le droit de vote que dans l'Assemblée à laquelle ils appartiennent. Ils reçoivent un traitement de 16.800 francs, porté au double, à titre de frais de représentation, pour le Ministre des Affaires étrangères. Ils ont droit à une pension de retraite de 8.400 francs, à la condition de n'être investis d'aucune fonction publique.

La réunion des ministres forme le Conseil d'Etat, où l'héritier du trône est appelé à siéger à sa majorité (1).

Le Conseil d'Etat est présidé par le Roi.

Aux termes de l'article 16 de la Constitution, toutes les lois et mesures importantes de gouvernement sont délibérées en Conseil d'Etat. Lorsque le Roi est empêché accidentellement de tenir le Conseil d'Etat, il peut faire traiter les affaires par un Conseil des Ministres. Ce Conseil se compose de

(1) Constitution, article 15.

tous les ministres, sous la présidence de celui que le Roi désigne comme président du Conseil. Chaque ministre y exprime son vote, qui est consigné au procès-verbal, et la décision est prise à la majorité. Le président du Conseil remet le procès-verbal de la délibération, signé des ministres présents, au Roi qui décide s'il veut approuver immédiatement la proposition du Conseil des Ministres ou se faire rapporter l'affaire en Conseil d'Etat.

Toute décision royale doit être contresignée par un Ministre, qui engage ainsi sa responsabilité.

Le système fiscal du Danemark, comme celui de tous les Etats Européens, comprend des impôts directs et des impôts indirects. La plus lourde part de l'impôt est représentée par les contributions indirectes. La législation financière du royaume a été en 1903 l'objet d'une refonte complète en ce qui concerne les contributions directes.

Les taxes directes perçues au profit de l'Etat avant cette époque étaient :

a) La « taxe ancienne » ou taxe du blé dur (*Hartkorn*) établie en vertu d'un cadastre remontant à 1688 et fondée sur la productivité du sol, l'impôt frappant d'un taux uniforme toute terre, quelle qu'en fût la surface, produisant la récolte moyenne d'une tonne de grain dur (*tönder hartkorn*, ou en abréviation, *tdrhk*).

b) Un impôt foncier et de péréquation complétant le précédent et reposant sur un cadastre dressé de 1802 à 1843.

c) Un impôt sur les bâtiments.

Ce système de taxation frappait la population agricole beaucoup plus lourdement que la population urbaine. La première payait 60 0/0 du total des impôts directs, alors qu'elle ne représentait que 40 0/0 du chiffre de la population. La fortune immobilière était seule à supporter le poids de l'impôt; la fortune mobilière, sauf en ce qui concernait les taxes communales à Copenhague et dans les grandes villes, échappait à toute contribution aux charges publiques.

A la suite de débats parlementaires engagés depuis 1896, le Rigsdag danois a, par une législation nouvelle portant la date du 15 mai 1903, remplacé les anciens impôts directs par un impôt sur la valeur des immeubles et un impôt sur le capital et le revenu mobiliers.

Tous les immeubles sont estimés d'après leur valeur commerciale, révisée tous les dix ans. Sur la valeur d'estimation il est perçu, chaque année, 1,1 0/00 (1 couronne et 10 œre pour 1000 couronnes). Les immeubles dont la valeur locative est inférieure à 60 couronnes dans les campagnes, à 120 couronnes dans les villes et à 180 couronnes à Copenhague sont affranchis de l'impôt. Des déductions sont accordées aux contribuables, suivant une échelle graduée, pour les immeubles dont la valeur n'excède pas 12.000 couronnes et des dégrèvements spéciaux sont

(1) L'unité monétaire en Danemark est la couronne (*Kroner*), qui se divise en 106 œre et vaut 1 fr. 30.

prévus pour les maisons occupées « par des habitants qui appartiennent à la classe ouvrière ou qui pourvoient à leur subsistance par la pêche ou par un métier manuel, sans employer d'auxiliaires étrangers à la famille ».

En ce qui concerne l'assiette de l'impôt sur la valeur des immeubles, le Royaume est divisé en « districts d'estimation » dans lesquels un « Président de la Commission d'évaluation », nommé par le Ministre des Finances, et des « évaluateurs » désignés par l'autorité municipale, procèdent aux estimations après que les propriétaires ont été appelés à remplir un formulaire mis à leur disposition par l'Administration.

Les valeurs mobilières sont assujetties à l'impôt sur le capital et le revenu.

L'impôt sur le capital est de 0,6 pour 1000 (60 öre pour 1.000 couronnes), et l'impôt sur le revenu varie, suivant un taux progressif, de 1, 3 0/0 pour des revenus de moins de 2.000 couronnes à 2,5 0/0 pour les revenus de 100.000 couronnes et au-dessus. Pour le calcul du revenu imposable, il est fait déduction des dettes. L'impôt atteint tous les éléments du revenu, aussi bien ceux provenant du travail que ceux provenant du capital, mais il est fait déduction « des frais d'exploitation, des dépenses que doit supporter un fonctionnaire en raison de la fonction

(1) Loi du 15 mai 1903, article 7.

(2) Article 6 de la loi du 15 mai 1903 portant création de l'impôt d'Etat sur le revenu et sur le capital.

qu'il remplit, des retenues pour la retraite et autres charges incombant à la fonction... »

Le Danemark est divisé par le Ministre des Finances en « circonscriptions fiscales ». Dans chacune de ces circonscriptions il est institué une « Commission fiscale ». Le nombre de ses membres est fixé par une ordonnance royale de telle sorte que les communes rurales et les villes soient représentées proportionnellement au chiffre de leur population. Tous les membres sont nommés pour six ans par le Ministre des Finances et reçoivent, en dehors du remboursement de leurs frais de déplacement, une indemnité dont le montant varie entre 400 et 800 couronnes. Pour chaque département rural (*Amt*), il est institué une Commission fiscale supérieure commune composée du Préfet (*Amtmand*), président de droit, de deux membres nommés par le Ministre des Finances et de deux membres élus dans son sein par le Conseil départemental (*Amtsraad*).

Ces commissions fiscales reçoivent les évaluations préparées par les soins des autorités municipales, soit sur la déclaration des contribuables, soit sur la taxation d'office et statuent, les unes en premier ressort, les autres en appel, sur les réclamations auxquelles les impositions peuvent donner lieu. Elles sont autorisées à accorder des modérations d'impôt à raison de circonstances spéciales.

Quiconque néglige de faire une déclaration de son revenu perd le droit de réclamer contre l'évaluation qui en est faite d'office, à moins de justifier que cette évaluation dépasse le revenu de plus de 25 0/0.

Quiconque donne sciemment à une autorité chargée d'établir l'assiette de l'impôt « des renseignements inexacts sur sa fortune ou sur son revenu ou sur d'autres conditions susceptibles d'exercer une influence sur cette fortune ou sur ce revenu », encourt une amende égale à dix fois le montant de l'impôt fraudé.

Si, lors de l'ouverture d'une succession, l'on vient à découvrir une dissimulation, les héritiers doivent payer le double de l'impôt fraudé. Le tribunal chargé du partage et l'exécuteur testamentaire sont tenus de donner aux autorités chargées de l'évaluation des fortunes tous renseignements utiles sur l'actif des successions. Les autorités ayant mission de déterminer la part d'impôt sur le capital et le revenu à acquitter par les contribuables sont, par des pénalités sévères, soumises à l'obligation du secret professionnel.

Aux termes de l'article 47 de la Constitution, « aucune troupe ne peut être levée qu'en vertu d'une loi ». Jusqu'en 1867, le Parlement fixait tous les ans, ou tous les deux ans, la levée du contingent. Depuis la réforme militaire accomplie en 1867, qui a aboli le remplacement et fait une vérité du service obligatoire inscrit en principe dans l'article 90 de la Constitution, ces lois périodiques sont tombées en désuétude.

En vertu des lois des 6 juillet 1867, 25 juillet 1880 et 10 avril 1894, le service militaire, personnel pour tous les citoyens, commence à l'âge de 22 ans

accomplis. La durée en est de 16 ans, dont 8 ans dans la ligne ou premier ban (4 ans dans l'armée active, 4 ans dans la réserve de l'armée active), et 8 ans dans le second ban, ou « renfort ».

La durée du service actif en temps de paix varie suivant les armes. Il est de 19 mois pour la cavalerie, de 12 mois pour l'artillerie de campagne, de 6 mois pour l'infanterie, de 5 mois pour l'artillerie de forteresse et le génie.

Envoyés en congé à l'expiration de ce temps de service actif, les soldats de ces différentes armes sont convoqués à des manœuvres pendant deux périodes de 25 jours.

Les hommes de la réserve ne sont soumis, en temps de paix, qu'à des revues annuelles.

L'effectif total, en temps de paix, n'est que de 13.000 hommes. En temps de guerre, les forces militaires danoises se subdivisent en troupes de campagne ou de ligne (5.000 hommes) et en troupes de renfort (16.000 hommes).

En dehors de cette organisation existent certains corps spéciaux comme « la gendarmerie de la frontière », les troupes des Indes occidentales chargées d'assurer la sécurité des possessions coloniales danoises et les associations de volontaires qui donnent une instruction militaire préparatoire.

Toutes les forces militaires du royaume sont placées sous le commandement suprême du Roi et sous l'autorité du ministre de la Défense nationale. L'armée est répartie en deux grands commandements militaires : Seeland et les îles voisines avec

Copenhague comme chef-lieu, Jutland et Fionie, avec Aarhuus comme quartier-général. Les plus hauts grades de l'armée danoise sont ceux de lieutenant général et de major général.

De même que l'armée de terre, l'armée de mer relève du Ministre de la Défense nationale. Le Danemark possède une flotte relativement importante, 61 bâtiments dont 6 cuirassés, sous la direction supérieure d'un vice-amiral. Le port de guerre et l'arsenal sont à Copenhague.

Ajoutons que l'armée de terre et l'armée de mer sont soumises à une législation pénale spéciale (1) et à des juridictions exclusivement composées de militaires.

Il est peu de contrées où l'enseignement soit aussi universellement répandu que dans le royaume de Danemark. On peut dire que tout sujet danois sait lire, écrire et compter. Tandis que l'enseignement primaire était à peu près inexistant dans la plupart des Etats de l'Europe, les ordonnances des 29 juillet 1814 et 20 mars 1844 imposaient aux parents, sous peine d'amende, l'obligation d'envoyer leurs enfants à l'école ou de les faire instruire chez eux. L'article 85 de la Constitution spécifie que « les enfants dont les parents n'ont pas les moyens d'assurer l'instruction, recevront l'enseignement gratuit dans les écoles publiques ». La fréquentation scolaire est obligatoire depuis l'âge de 7 ans jusqu'à celui de 13 ans.

(1) Loi du 1er mars 1881.

Les écoles publiques sont confessionnelles (évangéliques-luthériennes), mais les enfants qui appartiennent à des cultes dissidents peuvent être dispensés de l'instruction religieuse. Des écoles privées coexistent, du reste, à côté des écoles publiques. L'enseignement est libre. Il n'est pas de village, si peu peuplé qu'il soit, où l'on ne trouve des écoles primaires pour les garçons et les filles.

Au-dessus des écoles primaires se trouvent, dans toutes les villes importantes, des établissements d'enseignement secondaire ou lycées, qui sont à la fois des institutions où l'on reçoit l'enseignement universitaire classique et des écoles professionnelles, où l'on enseigne les sciences industrielles et les langues vivantes. Citons au premier rang des établissements d'enseignement secondaire l'Académie ou Collège de Sorve, fondée pour l'éducation de la noblesse, et d'où sont sorties la plupart des personnalités marquantes du Danemark.

L'enseignement supérieur est donné à la célèbre Université de Copenhague, fondée en 1479 et divisée en cinq facultés, théologie, droit et sciences sociales, médecine, philosophie, mathématiques et sciences naturelles. Une ordonnance royale du 25 juin 1875 a ouvert aux femmes l'accès de l'Université. Tout en étant placée sous le contrôle du Ministre de l'Instruction publique et des Cultes, l'Université de Copenhague possède une administration autonome, composée d'un Recteur, annuellement élu, d'un « *Consistoire*, » dont les membres sont choisis dans le personnel enseignant (soit à l'élec-

tion, soit à l'ancienneté, et de « l'Assemblée académique des professeurs ». L'Université a son patrimoine, qu'elle gère elle-même. Les cours sont gratuits ; les étudiants ont à acquitter seulement certains droits modérés d'inscription et d'examen.

A côté de l'Université, on trouve « la Communauté », institution destinée à venir en aide aux étudiants pauvres.

L'enseignement supérieur professionnel est organisé à l'Ecole polytechnique de Copenhague.

Mais l'institution qui mérite le plus de retenir notre attention dans l'ordre de l'enseignement, est celle de l'Ecole des paysans ou Ecole supérieure populaire, *Folkehöjskoler*.

Les Danois sont pénétrés de la doctrine professée par Grundtvig que le moment de la vie où l'on est le plus apte à recevoir l'instruction, ce n'est pas l'enfance, mais la jeunesse, entre 18 et 30 ans, alors que l'imagination créatrice atteignant son plus haut degré d'activité, permet réellement à l'être humain de s'assimiler ce qu'il apprend et de développer son individualité.

La première Ecole de paysans ou Ecole supérieure populaire a été fondée à Redding, dans le Jutland méridional, en 1844, par le professeur C. Flor, de Kiel. Depuis, ces Ecoles se sont répandues dans tout le royaume. Leur rôle est de développer l'intelligence et d'agrandir le cercle des connaissances de l'agriculteur, de manière à en faire un citoyen utile et un père de famille éclairé. L'enseignement de l'Ecole supérieure populaire tend tout d'abord à éveiller

chez l'élève les qualités d'observation et de réflexion, à fortifier chez lui l'amour de la patrie, à lui inculquer une idée juste de l'organisation sociale, des droits qui lui appartiendront, des devoirs qui lui incomberont.

Tous les cours comportent des expositions orales du maître et des interrogations, ou plutôt des conversations du maître avec ses disciples sur les matières qu'il vient de traiter.

L'enseignement devant être essentiellement rationnel, s'adresser à l'intelligence beaucoup plus qu'à la mémoire, l'Ecole supérieure populaire prend à tâche de réunir des branches d'enseignement qui sont habituellement séparées. C'est ainsi que la géographie et l'histoire sont unies à la géologie, à la physique, aux sciences agricoles. L'histoire générale et universelle est un tableau vivant de chaque époque, mais on étudie avec un soin particulier l'histoire contemporaine. Les jeunes gens sont tenus au courant de toutes les questions politiques, le bien public et l'intérêt général leur étant toujours représentés comme devant présider aux réformes et à la marche régulière du Gouvernement. Rien n'est négligé pour élever l'âme, former le goût, entretenir le sentiment de la solidarité, depuis les conférences extraordinaires faites par des professeurs étrangers jusqu'aux auditions musicales, aux fêtes de famille, aux excursions Les élèves, qui vivent de la vie des maîtres, acquittent une rétribution modeste, généralement 300 francs par semestre d'hiver, pour l'enseignement, le logement et la nourriture.

Les Ecoles supérieures populaires sont complètement en dehors de l'enseignement officiel. On a pu dire d'elles qu'elles étaient « le produit libre et spontané du bon sens public ». Dirigées par des hommes de bien, philanthropes religieux pour la plupart, elles n'ont aucun lien avec l'Etat. Il nous a semblé cependant qu'elles appelaient de notre part une mention spéciale, parce qu'elles ont accompli dans le Danemark la plus bienfaisante des révolutions au double point de vue intellectuel et moral. Le paysan danois se désintéressait de tout ce qui ne touchait pas directement à son existence matérielle. Toute la politique se résumait pour lui en une seule question, la diminution des impôts. Quant à la prospérité, à la grandeur de la patrie, peu lui importait. Les Ecoles supérieures populaires l'ont secoué de son apathie et l'ont transformé ; elles ont élevé son cœur et ouvert son intelligence à tous les progrès. Loin de l'éloigner de la terre, elles l'y ont attaché plus fortement ; la ville a perdu ses funestes attraits, tandis que, sous l'impulsion de la science, le sol danois arrivait à une extraordinaire puissance de fertilité et que le développement des associations mettait en valeur toutes les richesses de l'agriculture. Les paysans danois ont pris conscience de leur force ; ils savent que l'avenir est à eux. Ainsi s'est préparée et accomplie l'évolution politique qui a fait d'eux, nous le constaterons au chapitre suivant, les maîtres du Rigsdag (1).

(1) V. Dans la *Revue politique et littéraire* du 6 août 1904,

C'est en l'an 1536 qu'eut lieu la rupture définitive du Danemark avec le Vatican. Depuis cette date, l'Eglise évangélique luthérienne a été, d'abord l'Eglise de l'Etat, puis, d'après la Constitution, l'Eglise nationale danoise.

La loi royale de 1665 stipule que « les successeurs du Roi Frédéric III, ses enfants et petits-enfants jusqu'à mille générations auront à honorer Dieu conformément à la Bible et à la Confession d'Augsbourg et que, même par force, ils devront maintenir cette foi et la défendre contre tous les hérétiques et blasphémateurs ».

D'après la loi danoise de 1683, le luthéranisme devant être la seule religion tolérée, l'accès du Royaume était interdit aux Juifs, qui ne pouvaient s'y fixer sans autorisation, et « à tous moines, jésuites et personnes au service du Pape ».

Peu à peu, la liberté religieuse reprit ses droits. Les ambassadeurs étrangers, ayant la faculté de pratiquer leurs devoirs religieux dans leurs ambassades, ouvraient à leurs coreligionnaires les portes de leurs chapelles. Les juifs obtinrent l'autorisation de fonder une synagogue. Enfin, en 1849, la Constitution accorda pleine liberté de religion.

L'article 78 de la loi fondamentale porte : « Tout ce qui concerne les communautés religieuses dissidentes sera réglé par la loi ». Une loi du 13 avril 1851 a, dans une mesure très relative, donné satis-

un intéressant article de M. Léon Pineau sur *Le relèvement du Danemark par l'instruction populaire.*

faction à ce vœu de la Constitution. Elle distingue entre les communautés reconnues et celles qui ne le sont pas.

Les communautés reconnues participent à certains privilèges de l'Eglise nationale. C'est ainsi que, pour leurs adeptes, les mariages célébrés religieusement produisent des effets civils comme ceux contractés suivant les rites de l'Eglise officielle danoise.

Les communautés non reconnues n'ont d'autre droit que celui, garanti par la Constitution, « de se réunir en commun pour prier Dieu suivant leurs convictions. »

L'Eglise officielle danoise à laquelle appartiennent l'immense majorité des sujets du Royaume (2.416.511 sur 2.464.770), est gouvernée par un Conseil ecclésiastique, composé des 7 Evêques de Séeland, Fionie, Lolland-Falster, Aalborg, Viborg, Aarhuus et Ribe, d'un membre de la Faculté de théologie et d'un membre de la Faculté de droit de l'Université de Copenhague, élus chacun par leurs collègues pour une durée de six années.

Le Conseil ecclésiastique se réunit et délibère sous la présidence de l'Evêque de Seeland, qui, en sa qualité de *primus inter pares*, a une préséance honoraire sur les autres évêques.

Les sept diocèses du Danemark, auquels il faut joindre le diocèse de Reykiavik pour l'Islande, se subdivisent en prévôtés, qui comprennent un plus ou moins grand nombre de paroisses.

Quiconque aspire à la prêtrise est tenu de subir

une série d'examens portant sur la théologie, l'histoire, les langues classiques.

Le traitement du clergé national est, en principe, assuré par l'Etat. Les émoluments des évêques varient de 800 à 1.100 couronnes ; ceux des prêtres, de 100 à 150 couronnes. Les membres du Clergé ont, en outre, le droit de percevoir des dîmes sur leurs paroissiens.

Bien que la Constitution proclame le principe de la liberté religieuse, un lien étroit subsiste entre l'Eglise et l'Etat et la loi religieuse exerce un véritable empire sur la législation civile. Le repos dominical, par exemple, est imposé ; tous achats et ventes sont rigoureusement interdits les jours de fête de l'Eglise nationale et les écoles publiques nous l'avons constaté, ont un caractère confessionnel.

En avance sur la plupart des législations européennes au point de vue de la solidarité sociale, le Danemark n'a pas encore admis le principe moderne de l'indépendance complète du spirituel et du temporel.

III

LE PARLEMENT

III

LE PARLEMENT

L'ORGANISATION ET LES ATTRIBUTIONS DU RIGSDAG

Le Parlement danois ou *Rigsdag* est composé de deux Assemblées, le *Landsthing* ou Sénat et le *Folkething* ou Chambre des Députés. Elles ont, en matière législative, des attributions égales, sous la seule réserve que les projets de lois de finances doivent, constitutionnellement, être soumis au *Folkething* avant d'être examinés par le *Landsthing*, mais elles diffèrent par leur origine.

Les membres du *Landsthing* sont nommés en partie par le Roi, en partie par des électeurs issus d'un suffrage à deux degrés, suivant un système très compliqué.

Contrairement à notre méthode habituelle, qui est d'examiner d'abord, pour chaque pays, l'organisation de la Chambre haute, nous assignerons, dans l'étude du régime parlementaire danois, la première place au *Folkething*.

Nous suivrons ainsi l'ordre établi par la loi fondamentale danoise, mais nous rendrons surtout nos explications plus claires et nous éviterons les redites.

Après avoir fait connaître successivement le mode de nomination de chacune des deux assemblées, nous traiterons de leurs attributions.

Organisation du Rigsdag.

FOLKETHING

La composition du *Folkething*. — Les circonscriptions électorales et le mandat législatif. — L'électorat et les listes d'électeurs. — Les déclarations de candidature et les opérations du scrutin. — Les Assemblées électorales, la réforme de 1901 et le secret du vote. — Les conditions d'éligibilité et la vérification des pouvoirs.

Les membres du *Folkething* sont élus au scrutin direct et uninominal pour une durée de trois années. Ils se renouvellent intégralement tous les trois ans.

Les élections se font par districts, dont la circonscription est déterminée par la loi. Il y a, en principe, un député pour 12.000 habitants, ce qui porte le chiffre des membres du *Folkething* à 114.

Aux termes de l'article 30 de la loi constitutionnelle, « est électeur du Folkething, tout individu

jouissant d'une réputation intacte, qui possède le droit d'indigénat et est âgé de 30 ans accomplis, à moins que :

« *a*) Il ne soit au service d'un particulier, sans avoir un ménage à lui ;

« *b*) Il ne reçoive ou n'ait reçu de l'Administration de l'Assistance publique des secours dont on ne lui ait point fait remise ou qu'il n'ait point remboursés ;

« *c*) Il ne puisse disposer de ses biens ;

« *d*) Il n'ait pas été domicilié depuis un an dans le district électoral ou la ville où il demeure lors de l'élection. »

Les électeurs n'ont, on le voit, aucune condition de cens à remplir. La loi fondamentale danoise a été l'une des premières législations européennes qui aient, à l'exemple de la France, proclamé le principe du suffrage universel.

Sont considérés comme « ne jouissant pas d'une réputation intacte » et sont, comme tels, exclus du vote les faillis et les condamnés en matière correctionnelle et criminelle.

Les listes électorales sont dressées, chaque année, dans la dernière quinzaine du mois de février par les autorités communales.

Elles comprennent, par ordre alphabétique, les noms de tous les citoyens ayant la qualité d'électeurs, avec indication de l'âge, de la profession et du domicile.

Les listes électorales sont valables pour une période de douze mois, s'étendant du 31 mars de l'année courante au 1er avril de l'année suivante.

Chaque année, elles sont soumises à révision. En même temps que les autorités communales procèdent à cette révision, elles dressent une liste supplémentaire portant les noms des citoyens qui ne se réuniront qu'après le 1er avril, mais rempliront cependant dans le cours de l'année les conditions légales. Cette liste précise le jour où les futurs électeurs auront accompli leur 30e année et acquis un an de domicile. Suivant l'époque à laquelle auront lieu les élections, les électeurs inscrits sur cette deuxième liste auront ou non le droit de prendre part à la nomination des membres du *Folkething*.

Du 1er au 8 mars, les listes sont mises à la libre disposition des habitants de chaque commune.

Les réclamations à fin d'inscription ou de radiation doivent être formulées par écrit dans les trois jours qui précèdent le 8 mars. Elles sont admises ou rejetées en séance publique et en présence des intéressés ou eux dûment appelés, dans la quinzaine suivante. Ce sont les municipalités qui statuent, sauf recours devant les juridictions civiles de droit commun.

Les électeurs sont convoqués par ordonnance royale, insérée au *Journal officiel*, et annoncée spécialement dans les Eglises les deux dimanches qui précèdent l'élection.

Le vote a lieu le même jour dans tous les districts électoraux, au chef-lieu de chaque circonscription.

Le bureau électoral est composé de délégués de chaque commune de la circonscription, en nombre proportionnel au chiffre de la population. Ces délé-

gués sont désignés, dans chaque commune, par les municipalités dès la notification de la date de l'élection.

Le premier délégué de la commune, chef-lieu de la circonscription, a la mission d'assurer l'accomplissement de toutes les formalités préparatoires et, notamment, de recevoir les déclarations de candidatures. Nul ne peut être élu s'il n'a fait une déclaration de candidature, appuyée par un des électeurs de la circonscription, qui lui sert de parrain.

Les candidatures multiples sont interdites par la loi.

Les opérations électorales s'accomplissent dans des conditions originales.

Le collège électoral est une véritable réunion électorale ; les candidats sont appelés à s'expliquer et à répondre aux questions qui leur sont posées ; après seulement qu'ils ont développé leur programme, il est procédé au vote. Jusqu'à la réforme opérée par la loi du 1er février 1901, le vote avait lieu, soit à mains levées, soit à haute voix par appel nominal. C'était le système des anciennes élections anglaises avant 1832. La pression électorale est si contraire aux mœurs politiques du Danemark que le vote nominal, malgré les trop légitimes critiques auxquelles il devait donner lieu en théorie, ne portait pas atteinte, dans la pratique, à l'indépendance des électeurs. Même sous le ministère Estrup, alors que le conflit était arrivé au paroxysme entre le gouvernement et le parlement, le scrutin public assurait l'élection d'une majorité d'opposition. Il était

impossible, néanmoins, qu'en arrivant au pouvoir, le parti libéral ne considérât pas comme un devoir de protéger par des garanties plus sérieuses la liberté et la sincérité du vote. La loi du 1er février 1901 a substitué au scrutin public le scrutin secret, à l'aide de bulletins placés sous enveloppe. Empruntant à la Belgique la cabine d'isolement, elle a décidé que chaque électeur aurait à se rendre seul dans un local soustrait à tous les regards pour préparer son bulletin et le placer sous enveloppe avant de le remettre au président du bureau.

Pour être élus au premier tour de scrutin, les candidats doivent réunir la majorité absolue des suffrages exprimés. Au second tour, la majorité relative suffit. Il n'est procédé à un scrutin de ballotage qu'entre les deux candidats ayant réuni le plus grand nombre de voix.

Les procès-verbaux de l'élection sont transmis au *Folkething*, qui vérifie souverainement les pouvoirs de ses membres. Les luttes électorales sont, d'ailleurs, courtoises et loyales et donnent rarement lieu à des invalidations.

Les conditions sont moins sévères dans la législation danoise pour l'éligibilité que pour l'électorat. On ne peut voter qu'après avoir atteint l'âge de 30 ans ; on peut être élu à 25 ans et la condition du domicile d'un an dans la circonscription, exigée de l'électeur, n'est point exigée du député. L'article 30 de la Constitution déclare éligible au *Folkething* « tout homme de bonne réputation, régnicole et âgé de 25 ans accomplis ».

Les fonctionnaires peuvent être élus ; mais les députés qui, pendant la durée de leur mandat, acceptent des fonctions publiques, doivent se soumettre à réélection.

Les membres de *Folkething* reçoivent une indemnité de 8 fr. 40 par jour.

LANDSTHING

La composition du *Landsthing*. — Les membres nommés par le Roi et les membres élus. — La durée du mandat. — Les élections. — Les électeurs primaires, les électeurs censitaires, les électeurs du second degré. — La procédure du vote dans les villes et dans les campagnes. — Les conditions d'éligibilité. — La vérification des pouvoirs.

Le *Landsthing* se compose de 66 membres, qui n'ont pas tous la même origine.

12 sont nommés par le Roi :

7 sont élus par la ville de Copenhague ;

45 sont élus par 9 grandes circonscriptions électorales comprenant à la fois des villes et des communes rurales.

1 est élu par l'Ile de Bornholm ;

1 est élu par les îles Feroë.

Les membres à la nomination du Roi ne peuvent être choisis par lui que parmi les anciens représentants de l'une ou de l'autre des assemblées parlementaires. Ils sont nommés à vie, mais cessent de

faire partie du *Landsthing* s'ils viennent à perdre leurs droits d'éligibilité.

Les membres élus sont nommés pour huit ans et renouvelés par moitié tous les quatre ans. A l'exception du représentant des iles Feroë, nommé par le *Lagthing* ou parlement local, ils sont tous désignés à la suite d'une élection à deux degrés.

Si la loi fondamentale du Danemark s'est décidée à établir le suffrage universel pour les élections à la Chambre des Députés, au *Folkething*, elle a voulu, sans constituer une Chambre aristocratique, assurer dans la Chambre haute ou *Landsthing* la prépondérance des éléments conservateurs et contrebalancer ainsi l'action des masses populaires. Elle s'est efforcée d'arriver à ce résultat en adjoignant dans les villes, jugées moins accessibles que les campagnes à l'influence de la grande propriété, des électeurs censitaires privilégiés aux électeurs du second degré désignés par le corps électoral. Ainsi s'explique manifestement le système complexe que nous avons à analyser, système consistant, pour l'élection au premier degré, dans une distinction entre les villes et les campagnes et, pour l'élection au second degré, dans une distinction entre la capitale et le reste du Royaume.

Il y a, pour les élections au *Landsthing*, deux catégories d'électeurs primaires, les électeurs primaires simples et les électeurs censitaires, et deux catégories d'électeurs du second degré, les électeurs désignés par les électeurs primaires, et les électeurs

immédiats, directement investis du droit de vote en raison de leur qualité d'électeurs les plus imposés.

Est électeur primaire simple pour le *Landsthing* tout électeur pour le *Folkething*, c'est-à-dire tout citoyen danois « jouissant d'une réputation intacte » ayant l'âge de 30 ans révolus, un domicile d'un an dans la circonscription et la libre disposition de ses biens.

Sont électeurs primaires censitaires les citoyens qui possèdent à Copenhague un revenu annuel de 4.000 couronnes (6.600 francs) et dans les autres villes ou bourgades assimilées, un revenu de 2.000 couronnes (3.300 francs) ou qui payent une contribution directe de 150 couronnes (environ 250 francs).

Il n'existe d'électeurs primaires censitaires que dans les villes et dans les bourgades assimilées aux villes.

Les électeurs primaires simples élisent dans chaque commune rurale un électeur secondaire.

Dans les villes, les électeurs secondaires sont élus, moitié par tous les électeurs primaires réunis, moitié par les électeurs censitaires seulement. Ceux-ci se trouvent ainsi exercer, en fait, un double droit de vote.

Les listes électorales concernant les élections primaires simples sont, en principe, les mêmes que celles préparées pour les élections du *Folkething*. Mentionnons, toutefois, que les autorités communales chargées de la confection de ces listes dressent une liste complémentaire portant les noms de tous

les citoyens qui, sans réunir les conditions de domicile exigées pour l'élection au *Folkething* dans la circonscription ou dans la ville où ils résident, auront eu cependant, durant l'année précédente, leur domicile dans l'une ou l'autre des villes ou dans l'un des cantons ruraux de la circonscription appelée à élire ses représentants au Landsthing. Ces citoyens sont admis à prendre part au vote pour la nomination de la Première Chambre.

Les listes des électeurs censitaires sont dressées à l'aide des rôles des percepteurs.

Les opérations électorales comprennent deux phases distinctes.

Il est d'abord procédé à la désignation des électeurs du second degré. Puis, les électeurs du second degré nomment les membres du *Landsthing*.

Pour la désignation des électeurs du second degré, les électeurs primaires simples et des électeurs censitaires forment deux collèges séparés, appelés à voter à quatre jours d'intervalle.

Les électeurs primaires simples, c'est-à-dire tous les électeurs réunis, émettent un premier vote. En assemblée publique, sous la directiou des autorités municipales, chaque électeur primaire désigne, à haute voix, autant de candidats qu'il y a à élire d'électeurs du second degré. Les scrutateurs inscrivent le vote. La majorité relative suffit pour assurer l'élection ; au cas d'égalité de suffrages, le sort décide.

Quatre jours plus tard, le collège des électeurs primaires censitaires, réuni dans les mêmes condi-

tions, désigne un nombre égal d'électeurs du second degré.

Les électeurs secondaires ainsi nommés dans les deux collèges sont chargés de choisir les membres du *Landsthing*. Ils ne peuvent se soustraire au mandat qui leur est confié, sauf au cas d'excuse légitime invoquée dans les deux jours qui suivent leur désignation, et la loi leur interdit de recevoir des instructions quelconques, de se lier par un engagement, de quelque nature qu'il soit, au sujet du vote qu'ils devront émettre.

Les électeurs du second degré, nommés dans les conditions que nous venons d'indiquer, ne forment point, à eux seuls, le collège électoral appelé à élire les membres du *Landsthing*. Dans les circonscriptions comprenant les communes rurales, ils voient s'adjoindre à eux un certain nombre d'électeurs immédiats, choisis parmi les contribuables les plus imposés des communes rurales en nombre égal à celui des districts paroissiaux.

Ces trois ordres d'électeurs, électeurs secondaires nommés par les électeurs primaires simples, électeurs secondaires nommés par les électeurs primaires censitaires et électeurs immédiats, se réunissent au chef-lieu de la circonscription en assemblée publique.

Le président est nommé par le Roi. Il est assisté, à Copenhague, de deux membres du *Magistrat*, c'est-à-dire de la municipalité composée du maire et des adjoints ; de quatre conseillers municipaux, et, en dehors de Copenhague, de deux membres de

chacun des *amstraad* (conseils provinciaux) de la circonscription, et d'un délégué de l'administration communale de la ville la plus importante de chaque *Amt* ou province de la circonscription.

Il est procédé au vote sans discussion.

Les électeurs reçoivent du président de l'assemblée un bulletin de vote, divisé en autant de cadres qu'il y a à élire de membres du *Landsthing*.

S'il n'y a qu'un seul membre à nommer, l'élu ne peut être proclamé, au premier ou au deuxième tour de scrutin, qu'à la condition d'avoir réuni sur son nom la majorité absolue des suffrages. Au troisième tour, il est procédé au scrutin de ballottage exclusivement entre les candidats ayant recueilli le plus grand nombre de voix.

Lorsqu'il y a à élire simultanément plusieurs membres du *Landsthing* au scrutin de liste, ce qui est le cas le plus fréquent, la législation électorale danoise édicte d'intéressantes dispositions pour assurer la représentation des minorités.

Chaque électeur inscrit sur son bulletin les noms des candidats de son choix. Il lui est loisible de n'inscrire qu'un seul nom.

Le nombre des bulletins remis au président est divisé par le nombre des membres à élire dans le le collège et le quotient ou chiffre proportionnel, en négligeant la fraction, sert de base à l'élection. Tout candidat ayant réuni le quotient électoral sera proclamé élu.

Les bulletins sont retirés de l'urne, un à un, par le président, qui lit à haute voix le premier nom

porté sur chacun d'eux. Ce nom est relevé par deux des membres du bureau.

Lorsqu'un candidat se trouve ainsi avoir obtenu un chiffre de voix égal au quotient électoral, il est proclamé élu et, provisoirement, les bulletins déjà examinés n'entrent pas en compte.

Le dépouillement continue pour les bulletins restant dans l'urne.

S'ils portent en première ligne le nom du candidat qui vient d'être proclamé élu, ce nom est écarté et le deuxième nom est considéré comme étant le premier de la liste.

Le candidat qui, à son tour, se trouve ainsi réunir un nombre de voix égal au quotient électoral, est proclamé deuxième élu et l'on continue, suivant les mêmes procédés, jusqu'à l'achèvement du dépouillement de tous les bulletins existant dans l'urne.

Si l'application de cette méthode n'aboutit à aucune élection, ou si le nombre des élus proclamés n'est pas égal à celui des représentants légalement attribués à la circonscription, l'élection est acquise à la majorité relative pourvu que l'élu réunisse un nombre de voix supérieur à la moitié du quotient.

Enfin, à défaut de l'accomplissement de cette condition, l'élection pourra être acquise à la simple majorité, à la suite d'un nouveau dépouillement de tous les bulletins, et, en prenant sur chacun d'eux autant de candidats qu'il reste encore de membres à élire. En cas de partage, le sort décide.

Grâce à ce système, fort compliqué, les Danois empêchent la majorité d'accaparer tous les sièges pour le même parti.

Les procès-verbaux des opérations électorales sont adressés par le Président de l'Assemblée de vote au Ministre de l'Intérieur, qui les transmet au *Landsthing*. La Chambre haute, comme le *Folkething*, vérifie souverainement les pouvoirs de ses membres.

Au point de vue de l'éligibilité, les conditions d'âge et de capacité électorale sont les mêmes que pour le *Folkething*, mais les élus doivent, en outre, justifier qu'ils étaient domiciliés dans la circonscription pendant l'année ayant précédé l'élection.

L'élu qui n'a pas décliné le mandat dans les huit jours de l'élection est considéré comme l'ayant légalement accepté et est tenu de le remplir.

Attributions du Rigsdag

LA PROCÉDURE ET LE TRAVAIL PARLEMENTAIRES

Les sessions parlementaires. — L'organisation intérieure. — Le bureau des deux assemblées. — Les commissions. — Le scrutin de proportion. — Les délibérations. — Les amendements. — Les votes. — Les rapports entre les deux Chambres. — Les commissions mixtes. — Le contrôle parlementaire. — Les partis politiques.

Les deux assemblées qui composent le Rigsdag se réunissent chaque année, à Copenhague, dans le

palais de Christiansborg, le premier lundi d'octobre sur la convocation du Roi. Leur session se prolonge, habituellement, jusqu'au mois d'avril de l'année suivante.

Les séances, qui s'ouvrent en général vers 1 heure de l'après-midi, sont publiques. L'aménagement intérieur du palais législatif n'offre rien de particulier à signaler. Il y a une tribune pour les orateurs, mais ils y montent rarement et parlent presque toujours de leur place.

L'administration de chacune des deux assemblées est placée sous la direction d'un *clerc principal*, nommé et révoqué par la Chambre sur la proposition de son président et chargé de la garde des archives, de l'établissement des procès-verbaux des délibérations et de la publication des débats et documents parlementaires.

L'ouverture des Chambres est faite, soit par le Roi en personne, soit par le Président du Conseil. Le discours du trône expose la situation intérieure et extérieure du royaume et énumère les projets de loi que le Gouvernement entend soumettre au Parlement. Le Rigsdag répond au discours royal par une adresse, où il expose les vœux du pays. Chaque paragraphe de l'adresse est l'objet d'une discussion spéciale dans les deux Chambres.

Tout membre du Rigsdag nouvellement élu, après que ses pouvoirs ont été ratifiés par la Chambre à laquelle il appartient, prête serment de fidélité à la Constitution.

Chacune des deux assemblées est maîtresse de

son règlement intérieur et élit son bureau, composé d'un président, de deux vice-présidents et de quatre secrétaires. Le bureau est renouvelé tous les mois.

Les Chambres nomment, au début de chaque session, quatre commissions permanentes, à savoir :

1° Commission du règlement des travaux de l'Assemblée, composée de deux vice-présidents et de 4 membres ;

2° Commission des pétitions, composée de 9 membres ;

3° Commission des élections, composée de 7 membres ;

4° Commission des finances, composée de 5 membres.

Cette dernière Commission est chargée de la révision des comptes de l'exercice financier précédent, s'étendant du 1er avril au 31 mars. Les comptes sont établis par des réviseurs d'Etat dont deux sont désignées par le *Folkething* et deux par le *Landsthing*. Les réviseurs ont pour mission de rechercher les causes des augmentations de dépenses et de dresser un rapport sur la marche des services financiers. Sur le vu de ce rapport et les conclusions de la Commission des finances, les Chambres accordent ou refusent *quitus* aux ministres et les déclarent, au besoin, responsables des dépenses injustifiées.

Indépendamment de ces quatre commissions permanentes, les deux Chambres élisent des commis-

sions spéciales pour l'étude des projets de loi ou des motions dont elles sont saisies. Chaque commission désigne son président et son rapporteur, qualifié *orateur*. C'est surtout au sein des commissions que s'accomplit le travail parlementaire, soumis à une étude très approfondie.

Une particularité intéressante à signaler est le droit reconnu par le règlement aux minorités d'obtenir pour l'élection des commissions « le scrutin de proportion ». Il ne peut être refusé s'il est réclamé par 15 membres. On divise le nombre des suffrages exprimés par celui des membres à élire et l'on prend le quotient pour base de l'opération électorale. Il suffit, pour être élu, de réunir un nombre de voix équivalent à ce quotient. La minorité trouve dans l'application de ce procédé le moyen d'avoir sa part de représentation.

Les projets de loi en délibération sont soumis à trois lectures.

La première lecture est une sorte de discussion générale portant sur l'ensemble du projet de loi. A l'exception des ministres, du rapporteur et de l'auteur de la proposition de loi, nul ne peut prendre la parole plus de deux fois, à moins d'y être expressément autorisé par un vote spécial de l'Assemblée.

La seconde lecture, séparée de la première par un intervalle de deux jours au moins, implique la discussion des articles et des amendements qui peuvent y être apportés. Tout membre de l'assemblée a le droit de proposer des amendements.

Au cas où l'adoption d'amendements a apporté des modifications au texte proposé par la Commission, la Chambre doit décider par un vote formel si elle entend ou non passer à une troisième délibération deux jours au moins après la deuxième lecture.

Des amendements peuvent encore être proposés en troisième délibération, mais à la condition d'être introduits par le Gouvernement ou par la Commission ou d'être appuyés par 15 membres de l'Assemblée.

Lorsque le dernier article du projet a été adopté, il est donné lecture intégrale du texte par l'un des secrétaires et il est procédé au vote sur l'ensemble de la loi.

Ces formalités peuvent être abrégées par la déclaration d'urgence, mais, dans ce cas, la majorité des trois quarts des votants est requise pour l'adoption du texte en délibération.

Les votes ont lieu, en général, par assis et levé. Si l'épreuve est reconnue douteuse ou si 25 membres réclament l'appel nominal, il est procédé au scrutin à l'aide de boules que chaque menbre de l'assemblée dépose dans l'urne *pour* ou *contre* le projet en discussion.

Nous avons indiqué déjà, en exposant l'économie générale de la constitution danoise, comment l'entente s'établit entre deux assemblées pour le vote des lois. Complétons les notions sommaires données au chapitre 1er en ajoutant qu'aussitôt après l'adoption d'un projet de loi par l'une des Chambres, le

président de cette Assemblée le transmet au président de l'autre Chambre. Si le projet est amendé par elle, il retourne à l'Assemblée qui l'avait primitivement admis et est immédiatement renvoyé à la Commission qui l'avait élaboré. Deux jours après le dépôt du rapport, la délibération s'ouvre à nouveau. Il est à remarquer qu'au cours de la discussion aucun amendement ne peut être proposé. Si l'accord ne s'établit pas entre les deux Chambres, elles nomment une Commission mixte, composée en nombre égal de membres du *Folkething* et du *Landsthing*. Cette Commission rédige un texte sur lequel chaque Chambre est appelée à se prononcer séparément, mais d'une façon définitive, sans pouvoir apporter à la rédaction de la Commission mixte aucune modification. Elle adopte ou elle rejette, mais elle n'a pas la faculté d'amender la rédaction qui lui est soumise.

Nous savons que la sanction royale est nécessaire pour donner force légale aux projets ou propositions de loi votées par les deux Chambres du Rigsdag.

Indépendamment du droit de voter les lois, les Chambres ont un pouvoir général de contrôle sur la marche des affaires publiques et sur la direction du gouvernement. Comme dans tous les pays libres où est pratiqué le régime représentatif, elles exercent leurs attributions de contrôle au moyen du double droit de question et d'interpellation.

Nous avons fait allusion dans notre premier chapitre au conflit prolongé et violent qui, de 1873 à

1894, s'est élevé entre la Couronne et le *Folkething* au sujet de l'interprétation de l'article 25 de la Constitution. Le Roi s'obstinait à maintenir au pouvoir le ministère Estrup, malgré les votes répétés de défiance du *Folketing*, et l'Assemblée issue du suffrage universel prétendait contraindre le Souverain à choisir « un ministère en harmonie avec la représentation du peuple ». Le *Folkething* réclamait l'application du régime parlementaire, tel qu'il fonctionne en Angleterre, en Belgique, en France ; à cette conception, Christian IX opposait la théorie de l'égalité des deux Chambres, telle que Bismarck l'avait imposée en Prusse, et affirmait son droit de gouverner avec le seul concours de la Chambre haute. Chaque année le *Folkething* refusait le budget : chaque année le *Landsthing* le votait et le ministère levait l'impôt en vertu d'une loi provisoire de finances, en se fondant sur l'article 25 de la Constitution. C'était la guerre déclarée entre la Nation, représentée par la Chambre populaire, et le Roi, maître du ministère et soutenu par la Chambre haute. Le Danemark vécut pendant vingt ans sous le régime des lois d'exception, comme en état de siège.

Le conflit prit fin en 1894 par une transaction honorable. Le *Folkething* se décida à voter le budget et, devant ce témoignage de loyalisme de ses sujets, Christian IX se résigna à remplacer le ministère Estrup par un Cabinet de gauche. La lutte menée avec une vaillance intrépide par « les amis des paysans », sous la direction d'écrivains et d'orateurs

tels que Brandes, Christen Berg, Deuntzer, Hörup, Bojsen, Alberti, Hage, Christensen-Stadil, aboutissait au triomphe définitif du parlementarisme avec l'avènement au pouvoir du parti radical.

Les partis de gauche sont, depuis 1892, complètement maîtres de la majorité du Folkething. Ils se subdivisent en trois groupes : le parti réformateur de gauche ou *Venstre-reform-parti*, le groupe délibérant de gauche, ou *Forhandlende-Venstres-Valggruppe*, et la gauche du *Folkething* ou *Folkethingets Venstre*. A l'extrême gauche siège un parti encore peu nombreux, mais très agissant, sous le nom de parti des réformes sociales et démocratiques, *Social-demokratiske parti*. Il a pour président M. Knudsen et compte parmi ses principaux orateurs M. Borgbjærg, venu de l'Eglise et de la théologie au socialisme, rédacteur politique du *Social-demokraten* de Copenhague, qui est, depuis la disparition de Berg en 1890, le plus vigoureux agitateur du Danemark.

La droite ou *höjre*, que préside M. Andersen, est réduite à l'impuissance complète au *Folkething*.

La situation est toute contraire au *Landsthing*. La majorité y appartient à la droite, *höjre*, et au centre conservateur-libéral. Les trois groupes de gauche, sous les mêmes dénominations qu'au *Folketing*, sont en minorité. Quant au parti des réformes sociales et démocratiques, il compte un nombre infime de membres, bien que, sans être nominativement inscrit à ce groupe, l'illustre écrivain

danois, Brandes, lui apporte, en général, l'autorité de sa parole et l'éclat de son talent.

Malgré les tendances opposées des deux assemblées, l'accord s'établit assez facilement entre elles. Un grand seigneur libéral, d'une haute indépendance de vues, le comte Frijs, qui est le véritable chef de la majorité au *Landsthing*, sait prévenir ou apaiser les conflits entre les deux branches du pouvoir législatif.

Toute la vie politique est, d'ailleurs, concentrée au *Folkething*, où domine l'élément paysan, élément singulièrement éclairé et pratique, dont les classes les plus élevées de la société pourraient envier la finesse, l'énergie, l'intelligence. A la faveur d'une prospérité sans exemple, les divisions se sont atténuées, fondues en quelque sorte, et l'œuvre législative s'inspire des plus nobles et des plus généreuses préoccupations de progrès social (1).

(1) Voici, d'après les élections générales de mai 1906, comment se répartissent les forces respectives des partis dans les deux assemblées :

Folkething. Parti réformateur de gauche, 56 membres, sous la présidence de M. Anders Nielsen : groupe délibérant de gauche, 9 membres, sous la présidence de M. Neergaard ; gauche du *Folkething*, 9 membres, sous la présidence de M. Zahle.

Parti des réformes sociales et démocratiques, 24 membres, sous la présidence de M. Knudsen.

Droite, 11 membres, sous la présidence de M. Andersen.

Landsthing. Droite, 27 membres, sous la présidence du

Chambellan Hage : centre conservateur libéral, 10 membres, sous la direction du comte Frijs.

Parti réformateur de gauche, 20 membres, sous la présidence de M. Madsen-Mygdal ; gauche délibérante, 4 membres, sous la présidence de M. Petersen ; parti des réformes sociales et démocratiques, 4 membres, sous la présidence de l'entrepreneur de boulangeries C.C. Andersen.

IV

L'ADMINISTRATION LOCALE

IV

L'ADMINISTRATION LOCALE

L'administration des commumes et l'administration des villes.
Le département rural (*Amt*). — L'*Amtmand* ou préfet. — L'*Amtsraad* ou Conseil départemental. — L'arrondissement ou district (*Herred*). — Les pouvoirs du *Herredsfoged*. — — Les paroisses. — Le *Sognefoged* et le Conseil paroissial.
Le régime municipal de Copenhague. — Le Conseil communal. — Le *Magistrat*. — Le Président supérieur. — Le régime municipal des autres villes du Royaume. — Le Conseil communal. — Le Bourgmestre. — Le *Byfoged*.
L'autonomie de l'Islande. — Les constitutions de 1874 et de 1893. — L'*Althing*. — Franchises politiques et franchises municipales.

Le royaume de Danemark est, au point de vue administratif, divisé en provinces ou départements (*amter*) qui se subdivisent en districts (*herreder*) et en communes ou paroisses, mais avec cette particularité que les villes importantes jouissent d'un régime autonome et ne sont pas englobées dans l'*Amt*,

lequel représente une circonscription administrative exclusivement rurale.

Il nous faut, en ce qui concerne l'administration régionale et locale du Danemark et des autres pays scandinaves, établir une distinction fondamentale entre les campagnes et les villes.

ADMINISTRATION DES CAMPAGNES

Les campagnes sont réparties en 18 *Amter* ou départements, mais 3 d'entre eux forment chacun deux sections, ce qui porte, en réalité, à 21 le nombre de ces grands ressorts administratifs.

L'*Amt* est placé sous l'autorité d'un haut fonctionnaire nommé par le Roi. C'est l'*Amtmand*, dont les attributions correspondent à peu près à celles de nos préfets. A côté de l'*Amtmand* siège un conseil provincial ou départemental électif (*Amtsraad*), dont il est, de droit, le président.

Le conseil départemental ou *Amtsraad* se compose d'un nombre impair de membres, variant de 7 à 13, suivant l'importance du département.

D'après la loi nouvelle du 20 avril 1908, ils sont nommés par un corps électoral spécial, formé de deux éléments, les délégués des Conseils paroissiaux de l'*Amt* d'une part, et, de l'autre, les propriétaires fonciers payant les impositions les plus élevées. Chaque Conseil paroissial désigne deux délégués ; les propriétaires fonciers les plus imposés appelés à se joindre aux représentants des assemblées mu-

nicipales pour concourir à l'élection de l'*Amtsraad* doivent être en nombre égal à celui des communes du département. Il est à remarquer que le droit de suffrage reconnu aux propriétaires fonciers les plus imposés appartient aux femmes aussi bien qu'aux hommes.

Les conseillers composant l'Assemblée départementale sont élus pour six ans. Ils ne reçoivent aucune indemnité.

L'*Amtsraad* a des attributions importantes. Il dirige tous les grands services départementaux, la vicinalité, l'hydraulique, qui a un rôle considérable au Danemark, l'assistance, qui y est remarquablement organisée. Il doit confier spécialement à un ou plusieurs de ses membres tel ou tel service déterminé, comme la surveillance des routes de l'*Amt* ou des chemins communaux. Il exerce directement un droit très étendu de contrôle et de tutelle sur les communes ou paroisses et il nomme les fonctionnaires départementaux. Ceux-ci sont rétribués conformément au règlement voté par le Conseil, sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur.

Les comptes du département sont révisés par un agent spécial que choisit le Conseil. Ils sont ensuite transmis au Ministre de l'Intérieur. Au cas où le Ministre estime que le Conseil a engagé des dépenses illégales ou refusé d'inscrire au budget des dépenses obligatoires, il a le droit d'ordonner les mesures nécessaires pour assurer le respect de la loi, et, au besoin même, de procéder en justice contre les membres du Conseil.

L'*Amtmand* est armé du droit de suspendre, jusqu'à la décision du Ministre de l'Intérieur, les délibérations qu'il juge contraires à la légalité ou à l'intérêt général.

L'arrondissement ou district (*herred*) est, comme chez nous, une division plutôt judiciaire qu'administrative. Il est placé sous l'autorité du *Herredsfoged*, qui est investi à la fois d'attributions administratives et judiciaires. Subordonné à l'*Amtmand*, le *Herredsfoged* (1) est une sorte de bailli nommé par le Roi, qui commande les forces de police, veille à l'exécution des règlements, assure le maintien de l'ordre et le respect des prescriptions de l'hygiène et remplit les fonctions de juge de première instance. C'est, en même temps, un préfet de police et un magistrat.

Il n'y a pas de Conseil élu pour le district.

Enfin, la Commune (*Sognet*) est placée sous l'autorité d'un *Sognefoged*. Nommé par l'*Amtmand* ou préfet, il est spécialement chargé de la police qu'il exerce sous le contrôle et la surveillance du *Herredsfoged*.

A côté du *Sognefoged* siège un Conseil paroissial, un Conseil municipal dont l'organisation et les attributions ont été réglées par les lois des 6 juillet 1867 et 20 avril 1908.

Jusqu'en 1908, le Conseil paroissial était élu par deux collèges. Le premier Collège, appelé à nommer la moitié plus un des membres du Conseil, était

(1) Littéralement *Chef des communes*.

composé de tous les citoyens ayant droit de prendre part à l'élection du *Folkething* et ayant acquitté l'impôt communal durant l'année précédente. Le second Collège, appelé à nommer les autres membres du Conseil, était formé du cinquième des électeurs, recruté parmi les citoyens les plus imposés. Le parti démocratique danois réclamait, depuis de longues années, la disparition du privilège de double vote dont bénéficiaient, en fait, les propriétaires les plus imposés. La législation nouvelle a supprimé l'institution du double Collège et décidé qu'à l'avenir le Conseil paroissial ou municipal serait élu par l'ensemble des habitants de la Commune, justifiant de l'âge de 25 ans accomplis, jouissant des droits civils et politiques, ayant élu domicile dans la commune et figurant au rôle des impositions communales.

Le vote a lieu au scrutin secret.

Le Conseil paroissial ne peut pas être dissous.

Il est chargé de la gestion de toutes les affaires communales ; il organise les services de la voirie, de l'assistance, des écoles ; il établit le budget et administre le patrimoine de la Commune sous le contrôle, soit de l'*Amtmand* ou préfet, soit de l'*Amtsraad* ou Conseil départemental.

Il élit, chaque année, parmi ses membres, son président qui est chargé de convoquer le Conseil et de veiller à ce que les décisions prises par l'assemblée communale reçoivent leur exécution.

Une loi du 12 avril 1892 a autorisé les Conseils paroissiaux à allouer des indemnités à leurs présidents.

ADMINISTRATION DES VILLES

L'administration des villes importantes échappe complètement à l'activité de l'*Amtmand* et à la surveillance de l'*Amtsraad*. Elle relève directement du contrôle du Ministre de l'Intérieur ; mais, ici encore, il importe de faire une distinction entre le régime spécial de Copenhague et celui des autres grandes villes du Royaume.

Copenhague est administrée par :

1° Un Conseil communal élu de 36 membres ;

2° Une municipalité ou *magistrat ;*

3° Un président supérieur, nommé par le Roi.

Le Conseil communal est élu pour six ans.

Il est choisi par tous les citoyens majeurs de 25 ans et inscrits au rôle des contributions communales.

Il discute et vote le budget de la ville et délibère sur toutes les affaires intéressant la Cité. Il détermine, notamment, la quotité de l'impôt dont seront frappés, au profit de la caisse municipale, les revenus de chaque habitant.

Le Conseil nomme les bourgmestres avec l'approbation du Roi et choisit les principaux fonctionnaires de la ville, le directeur de l'enseignement, l'ingénieur en chef, le médecin directeur des services d'hygiène et de santé, le caissier ou trésorier, etc.

Enfin, il élit le président qui doit diriger ses délibérations.

Les fonctions de membre du Conseil communal sont gratuites.

La municipalité ou *magistrat* est constituée par la réunion de quatre bourgmestres rétribués, nommés à vie par le Conseil avec l'approbation du Roi, et de quatre conseillers non rétribués, désignés souverainement par le Conseil.

Les bourgmestres peuvent être destitués par le Conseil avec l'assentiment du Roi et même sans son consentement s'il y a, dans l'Assemblée communale, majorité des trois quarts des membres pour la révocation.

Le *magistrat* représente le pouvoir exécutif de la commune.

Il est présidé par le président supérieur, qui remplit à Copenhague les fonctions dévolues dans les départements ruraux à l'*Amtmand* ou préfet.

Le président supérieur est nommé par le Roi. Il exerce directement, au nom du gouvernement, la surveillance et le contrôle de l'administration communale.

La loi lui reconnaît le droit de suspendre l'exécution de toute délibération qu'il juge illégale ou contraire aux intérêts de la ville. Si le Conseil communal persiste dans ses décisions, le président supérieur peut les déférer au Ministre de l'Intérieur, qui prononce l'annulation de la délibération.

Dans les villes autres que la capitale, l'administration appartient à un Conseil municipal élu et à

un bourgmestre nommé par le Roi et pouvant être choisi par lui en dehors de l'Assemblée communale.

Suivant l'importance des villes, le nombre des membres du Conseil communal varie de 5 à 19.

Il doit toujours être impair.

Les membres du Conseil communal sont élus pour six ans par les citoyens majeurs de 25 ans, domiciliés dans la ville, jouissant de leurs droits civils et politiques et inscrits au rôle des impositions communales.

Le Conseil a la gestion des intérêts de la ville et il vote, chaque année, le budget.

La plus grande partie des ressources budgétaires provient de l'impôt sur le revenu, réparti entre les citoyens par une commission spéciale dont les membres sont élus dans les mêmes conditions que les conseillers communaux.

Le bourgmestre représente le pouvoir central. Il doit justifier par un diplôme de ses connaissances juridiques. Il est rétribué.

Sauf dans les grandes villes, il exerce tout à la fois, sous le titre de *Byfoged*, les fonctions de bourgmestre, de chef de la police et de juge de première instance.

Il préside le Conseil communal avec voix délibérative, alors même qu'il a été choisi par le Roi en dehors des conseillers élus.

Il peut suspendre, sous réserve de la décision du Ministre de l'Intérieur, les délibérations du Conseil communal qu'il considère comme illégales ou contraires aux intérêts de la ville.

Le pouvoir exécutif appartient au bourgmestre, mais le Conseil communal a la faculté de nommer, pour le règlement de certaines affaires, des commissions permanentes, notamment pour surveiller le fonctionnement des écoles, de l'assistance, des travaux publics.

Il est à remarquer que, dans le royaume de Danemark, la tenue des registres de l'état civil appartient encore aux pasteurs. Toutefois, lorsque les futurs époux sont de confessions différentes ou pratiquent un culte non reconnu par l'Etat, le mariage est célébré civilement dans les villes par le bourgmestre et dans les campagnes par le *Herredsfoged*.

ISLANDE

Ces explications seraient incomplètes si nous n'y ajoutions pas quelques mots sur le régime spécial auquel est soumise l'Islande.

On sait que l'Islande, rattachée à la Norvège en 1262, est passée, avec ce pays, sous la souveraineté des rois de Danemark en 1380. Le traité de 1814, qui a séparé le Danemark et la Norvège, a laissé l'Islande à la couronne de Danemark.

En 1874, l'Ile qui avait été, jusque-là, gouvernée d'une façon patriarcale, a été dotée d'une constitution.

Le pouvoir législatif était dévolu à un parlement (*Althing*), composé de 36 membres, dont 6 désignés par le Roi et 30 élus par le suffrage populaire.

Le pouvoir exécutif devait appartenir à un gouverneur (*Landshörding*), résidant en Islande, mais placé sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur danois.

Les Islandais trouvèrent cette constitution insuffisante. Ils prétendaient être administrés d'une façon autonome par un gouverneur choisissant lui-même ses ministres et investi de tous les pouvoirs de souveraineté sous le contrôle de l'*Althing*. Le Roi n'aurait conservé que la prérogative de sanctionner les lois ayant un caractère constitutionnel et l'exercice des droits de grâce et d'amnistie.

La Constitution de 1893, révisée le 3 octobre 1903, a substitué au gouverneur le Ministre secrétaire d'Etat pour l'Islande. Il doit résider à Reikiavik et est responsable du maintien de la Constitution.

L'*Althing* se compose de deux Chambres, la Chambre haute, qui comprend 14 membres, et la Chambre basse, qui en comprend 26.

6 des membres de la Chambre haute sont nommés par le Roi ; les 8 autres membres sont élus, au scrutin secret, par la Chambre basse.

Les membres de la Chambre basse sont élus par le suffrage universel direct, dans les mêmes conditions que les députés au *Folkething*.

L'*Althing* vérifie les pouvoirs de ses membres, vote le budget de l'Islande et édicte toutes les mesures que réclame l'intérêt général.

Les lois doivent être l'objet de trois délibérations de la part de chaque Chambre. Au cas de désaccord, les deux Chambres peuvent se réunir en Assemblée plénière.

Les séances des deux Chambres et de l'*Althing* réuni sont publiques.

Ces deux assemblées élisent leurs présidents et vice-présidents et leurs membres sont couverts, pendant la durée des sessions, par l'inviolabilité parlementaire.

Chacune des Chambres a le droit d'initiative en matière législative ainsi que la faculté de déléguer à des Commissions l'étude de questions d'intérêt général, avec le pouvoir de requérir des autorités publiques et des particuliers, verbalement ou par écrit, tous éclaircissements utiles.

La Constitution de l'Islande proclame expressément « le droit des communes d'administrer leurs affaires sous la surveillance de l'Etat ».

Comme dans le royaume de Danemark, le régime municipal est différent dans les villes et dans les communes rurales.

V

LA JUSTICE

V

LA JUSTICE

L'organisation judiciaire danoise. — Les tribunaux de la ville de Copenhague, le tribunal civil, le tribunal criminel, le tribunal de commerce et des affaires maritimes. — Les 170 districts judiciaires du Royaume. — La juridiction de première instance du *Herredsfoged* dans les campagnes et du *Byfoged* dans les villes. — Les assesseurs. — La Cour d'appel de Viborg et le Tribunal d'appel de Copenhague. — La Cour suprême. — La Haute-Cour. — Les conciliateurs et les Commissions de conciliation. — La justice pénale et les mineurs de 15 ans.

« Le pouvoir judiciaire, déclare l'article 2 de la Constitution danoise, appartient aux tribunaux. » L'article 71 ajoute que « la justice sera séparée de l'administration » et l'article 73 complète ces dispositions en spécifiant : « Les juges, dans l'exercice de leurs fonctions, ne doivent se régler que sur la loi. Ils ne peuvent être révoqués qu'en vertu d'un jugement et déplacés qu'en vertu de leur consentement. »

Ce sont les garanties élémentaires de toute justice, mais les promesses inscrites dans les textes constitutionnels en ce qui concerne l'organisation judiciaire n'ont pas toutes été tenues. La séparation, nous le verrons, est loin d'être aussi complète que semblerait l'indiquer la loi fondamentale entre l'administration et la justice. D'autre part, l'article 71 de la Constitution avait dit : « La procédure publique et orale sera introduite aussitôt et autant que possible dans tous les tribunaux. Le jury sera établi pour les affaires criminelles et pour les délits politiques. » Ni l'un ni l'autre de ces vœux constitutionnels n'ont encore été réalisés. Sauf de rares exceptions, les procès civils et criminels se jugent sur mémoires et, dans les affaires capitales seulement, le juge professionnel est assisté d'assesseurs « laïques ».

Enfin, la conception de la justice manque totalement d'homogénéité et nulle part, devant aucune juridiction, nous ne rencontrons l'institution permanente du ministère public pour représenter et défendre les droits de la société. Dans chaque affaire, le juge danois se borne à désigner un poursuivant (*actor*) et un défenseur (*defensor*).

De même que nous avons eu à établir une distinction fondamentale entre le régime administratif des villes et celui des campagnes, de même nous allons trouver une organisation judiciaire différente à Copenhague et dans le reste du royaume.

A Copenhague fonctionnent trois tribunaux : le tribunal civil, le tribunal criminel et le tribunal de commerce et des affaires maritimes. Chacun de ces

tribunaux est composé d'un président et de plusieurs juges inamovibles.

Il y a un président et 16 conseillers inamovibles nommés par le Roi au tribunal civil.

Il y a un président *justitiarius* et 10 conseillers (*tilforordnede* inamovibles nommés par le Roi au tribunal criminel.

Il y a, au tribunal de commerce et d'affaires maritimes, un président inamovible nommé par le Roi et 30 assesseurs-experts, dont 20 recrutés dans le commerce et 10 dans la navigation. Ces assesseurs sont nommés par une Commission, qui est elle-même élue par le Magistrat et le Conseil municipal, par le Conseil de la Société des commerçants et par le Conseil de la Société des Navigateurs.

Les décisions doivent être rendues par 5 membres du tribunal pour les affaires civiles et criminelles, par le président et 4 assesseurs pour les affaires commerciales.

En dehors de Copenhague, le territoire danois est divisé en 170 districts ayant chacun un tribunal de première instance.

Ce tribunal est composé d'un seul juge nommé par le Roi. Malgré les assurances données par la Constitution, il n'est pas inamovible comme à Copenhague, et il cumule les attributions judiciaires avec les attributions administratives. C'est le *Herredsfoged* ou juge de district, et le *Byfoged* ou juge de ville, dont il a déjà été parlé au chapitre précédent.

Ce juge de première instance est compétent en toute matière, civile, commerciale, pénale.

Il siège assisté de deux témoins choisis sur une liste formée, dans les villes, par le Magistrat et le Conseil communal, et dans les juridictions rurales par le Conseil départemental (*Amtsraad*). Ces témoins ne font pas, en principe, fonctions de juges ni même de jurés. Leur mission est simplement d'assister le juge et de certifier par leur présence que le procès-verbal des débats et du jugement est exact et véridique. C'est l'unique garantie de la « publicité de la procédure ».

Dans les cas seulement « qui intéressent la vie ou l'honneur », le juge est assisté de 4 assesseurs, choisis parmi les citoyens résidant dans la circonscription judiciaire, qui concourent avec lui à rendre la sentence. Ce tribunal spécial rappelle moins notre institution du jury que celle des tribunaux d'échevins dont nous avons étudié le fonctionnement dans l'Empire allemand.

Le taux de la compétence est différent à Copenhague et dans le reste du royaume. A Copenhague, le tribunal est compétent pour statuer, en premier et dernier ressort, sur toute demande n'excédant pas 200 couronnes ; en dehors de Copenhague, le juge ne statue, en dernier ressort, que jusqu'à concurrence de 200 couronnes seulement.

Les décisions rendues en dehors de la capitale peuvent être frappées d'un premier appel, soit devant le tribunal civil de Copenhague pour les îles des détroits, soit devant la Cour d'appel de Viborg pour la presqu'île du Jutland, et d'un second appel devant la Cour suprême du Royaume.

La Cour d'appel de Viborg est composée d'un président et de 7 conseillers inamovibles, nommés par le Roi.

Chaque procès porté devant elle doit être jugé par 5 magistrats.

Les décisions de la Cour de Viborg et celles des tribunaux de Copenhague peuvent, si la valeur du litige atteint 200 couronnes (280 francs), être soumises à la Cour suprême.

La Cour suprême, créée par la loi du 7 septembre 1771, est composée d'un président, de 12 conseillers ordinaires et de 12 conseillers complémentaires, tous inamovibles et nommés par le Roi.

Ses arrêts doivent être rendus par 9 magistrats au moins.

Le président et les 12 conseillers ordinaires de la Cour suprême composent, avec l'adjonction de 13 membres du *Landsthing*, la Haute-Cour (*Rigsrät*), chargée de juger les ministres mis en accusation par le Roi ou par le *Folkething*.

La Haute-Cour élit elle-même son président dans son sein (1).

Auprès de chaque ordre de juridiction on trouve des collèges d'agréés pour représenter les intérêts des justiciables. Ils cumulent la postulation et la plaidoirie et remplissent même les fonctions de notaires. Ce sont les « hommes d'affaires » des parties plutôt que des avocats. Il n'existe pas, au Danemark, d'organisation officielle du barreau.

(1) Constitution, article 68.

Telle est, rapidement résumée, l'organisation judiciaire du Danemark, qui est encore réglée par un ensemble de lois remontant au XVIII[e] siècle. Elle ne présente pour nous qu'un intérêt relatif. Nous devons rendre hommage, toutefois, à la préoccupation méritoire du législateur danois de prévenir les procès.

Toute instance civile doit être précédée d'une tentative de conciliation, soit devant un Conciliateur unique, soit devant des Commissions spéciales.

Dans chaque commune rurale, un *Conciliateur* doit, en vertu de la loi du 10 mai 1854, être nommé par le Conseil municipal, avec l'approbation de l'*Amtsraad* ou Conseil départemental. Aucune condition de diplôme n'est exigée du Conciliateur ; sa mission est toute d'autorité morale. Il doit employer tous ses efforts à mettre d'accord les parties. Elles ne peuvent saisir les tribunaux de leur contestation qu'après constatation de son impuissance à réaliser entre elles une entente amiable.

Le Conciliateur n'exerce ses attributions que pour les litiges de minime importance, notamment pour les différends s'élevant entre maîtres et domestiques, patrons et employés.

Pour les contestations mettant en jeu des intérêts plus importants, les parties doivent comparaître devant la *Commission de conciliation*, établie en vertu de la loi du 4 mars 1857. Il existe environ 130 circonscriptions dotées chacune d'une Commission de conciliation. Chaque ville de province forme, avec sa banlieue, une de ces circonscriptions. La Com-

mission de conciliation se compose, à Copenhague, d'un membre du tribunal civil désigné pour quatre ans par ses collègues, d'un membre du *Magistrat* (municipalité) et d'un membre du Conseil communal. En province, la Commission de conciliation se compose de deux membres, l'un élu par le pouvoir exécutif communal et le Conseil municipal, l'autre par le Conseil départemental (*Amtsraad*).

Les conciliateurs et les membres des commissions de conciliation ont droit à une minime rétribution, versée par les plaideurs.

Signalons également les mesures prises par la législation danoise en ce qui concerne les délits commis par les mineurs de 14 ans.

L'article 15 de la loi du 1er avril 1905 spécifie :

« Les délits commis par des enfants qui n'ont pas encore accompli leur quatorzième année ne seront pas punis. La peine sera remplacée pour ces enfants, après instruction dans les formes de la procédure pénale, par des mesures appropriées d'éducation et de sûreté, telles que l'avertissement à l'enfant et à ses éducateurs, l'organisation d'une surveillance sur l'éducateur, exercée par un homme ou une femme de confiance, à ce consentant et capable de remplir cette mission, l'injonction de faire fréquenter à l'enfant une école de travail journalier, un atelier ou autre établissement analogue là où il s'en trouve, l'injonction à l'éducateur d'administrer à l'enfant, à domicile, une correction convenable, sous la surveillance qui paraîtra la plus efficace, ou enfin le placement de l'enfant, hors de sa résidence, dans

une famille honorable et de confiance, un asile d'enfants ou un établissement d'éducation, joint à la transmission du droit d'éducation à une personne désignée par la justice. »

La législation danoise épargne à l'enfant la flétrissure de la comparution à l'audience publique, la dangereuse promiscuité des prisons et, dans les mesures de surveillance ou de répression qu'elle édicte, se préoccupe avant tout de la moralisation des jeunes délinquants.

BIBLIOGRAPHIE

ALLEN. — *Histoire de Danemark*, traduction française, 1878.

CARSTENSEN (W.-M.). — La vie politique et parlementaire en Danemark, *Revue politique et parlementaire*, III, 154 ; V, 169 ; VII, 164 ; IX, 189 ; XI, 187 ; XIII, 172 ; XV, 177 ; XVII, 194 ; XIX, 184 ; XXI, 181.

DARESTE. — *Les Constitutions modernes*, t. II.

DEMONBYNES. — *Constitutions européennes*, 2e édition.

GEFFROY (A.). — *Histoire des Etats scandinaves*, Paris, 1851.

— — Le scandinavisme et le Danemark (*Revue des Deux-Mondes*, 1er mai 1852).

— — Le Nord scandinave depuis cinquante ans (*Revue des Deux-Mondes*, 1er décembre 1852 ; 15 novembre 1853 ; 1er novembre 1854).

— — Affaires de Danemark (*Revue des Deux-Mondes*, 1er juin 1861).

HÉROLD. — Etude sur la constitution et le règlement des Chambres en Danemark, *Annuaire de la Société de législation comparée*, 1872 et 1876.

HOLCK. — *Den danske Statsforfatningsret* (Le droit constitutionnel danois), Copenhague, 1869.

LARSEN. — *Forelæsninger over den danske Statsret* (Leçons sur le droit public danois), 1845-1852.

— — *Om Islands hidtilværende statsretlige Stilling* (De la situation de l'Islande en droit public), Copenhague, 1855.

Lavisse et Rambaud. — *Histoire générale.*

Lefèvre-Pontalis (Antonin). — *Les élections en Europe à la fin du* XIXe *siècle*, Paris, 1902.

Maurer. — *Zur politischen Geschichte Islands.* Contribution à l'histoire politique de l'Islande, réunion d'une série d'articles publiés de 1856 à 1874 dans l'*Allgemeine Zeitung* et l'*Historische Zeitschrift* de Sybel.

Maury (Lucien). — Parlements scandinaves, *Revue politique et littéraire*, 26 novembre 1904.

Orla Lehmann. — *Den Islandske Forfatning i Landsthinget.* La question constitutionnelle islandaise au Landsthing de 1868-69, Copenhague, 1869.

Pineau (Léon). — Le relèvement du Danemark par l'instruction populaire (*Revue politique et littéraire*, 6 août 1904).

Rothan. — La question danoise (*Revue des Deux-Mondes*, 1er et 15 septembre 1878).

Seignobos (Ch.). — *Histoire politique de l'Europe contemporaine*, Paris, 1897.

Sigurdsson. — De l'état de l'Islande en droit public, Copenhague, 1855.

Thorsaae. — *Den danske statspolitiske Historie*, Histoire politique du royaume de Danemark, 1872-78.

Tisserand (Eugène). — *Etudes économiques sur le Danemark*, Paris, 1865.

Vedel. — Constitution du royaume de Danemark, Copenhague, 1869.

Viallate (Achille). — *La vie politique dans les Deux-Mondes*, Etats scandinaves, Paris, 1908).

— — La Scandinavie actuelle et son avenir (*Annales des sciences politiques*, 15 septembre 1907).

Weitemeyer (H.). — *Le Danemark*, Copenhague, 1889.

Suède

I

LA CONSTITUTION

INSTITUTIONS POLITIQUES
DE LA
SUÈDE

I

LA CONSTITUTION

La Constitution suédoise résultante d'une longue évolution historique. — La monarchie élective, la monarchie héréditaire, l'organisation de la Diète d'Etats ou Riksdag en 1617. — Les alternatives d'arbitraire royal ou d'omnipotence parlementaire. — Le droit public de la Suède fixé par la Constitution du 5 juin 1809. — Les attributions respectives du roi et du Riksdag. — La dualité des pouvoirs. — Les prérogatives financières du Riksdag. — Les garanties des libertés publiques. — Le procureur général du Riksdag et les Commissaires du Riksdag chargés de veiller au respect de la liberté de la presse. — Les révisions constitutionnelles et l'élection du Souverain au cas d'extinction de la dynastie royale.

« La Constitution suédoise, a déclaré un de ses principaux auteurs, Hans Järta, n'a été taillée sur

le patron d'aucun des costumes politiques à la mode dans le reste de l'Europe, mais bien d'après le vieux costume national de la Suède, avec la jaquette de paysan serrée à la taille. »

La Constitution du royaume de Suède est, en effet, la résultante d'une longue évolution historique. La Suède est un des premiers pays en Europe qui aient connu le régime représentatif associant le peuple à la direction de ses destinées.

Dans les premiers siècles de son histoire, le gouvernement de la Suède fut une monarchie élective sous le contrôle d'un conseil (*Råd*), composé de grands dignitaires et de membres de la haute noblesse. Un double serment s'échangeait, à chaque nouveau règne, entre le Roi et le peuple et « par ce serment et cette promesse étaient liés jeunes et vieux, nés et à naître, amis comme ennemis, les absents comme ceux qui étaient présents et qui avaient juré et engagé leur foi (1) ». Le serment du Roi déterminait les droits respectifs du Souverain et du peuple.

Au XVIe siècle, le mouvement national, qui, avec Gustave Vasa, brisa l'union de Kalmar et affranchit la Suède de la suprématie du Danemark, transforma l'ancienne royauté élective en une monarchie héréditaire soustraite à la tutelle de la noblesse, mais prépara l'avènement d'un pouvoir nouveau, celui de la Diète d'Etats ou Riksdag.

(1) Code général au sujet de l'élection du Roi ou *Konungabalken*.

Après n'avoir été convoqué d'abord qu'à de longs intervalles, en raison de circonstances spéciales, le Riksdag allait devenir une véritable représentation nationale à la suite de la loi organique (*Riksdags-ordning*) de 1617, élaborée par le célèbre Chancelier Oxenstiern sous le règne de Gustave-Adolphe. La *Regeringsform*, préparée du vivant de ce prince, mais promulguée seulement après sa mort par sa fille, la reine Christine, appelait les Etats à coopérer à la réorganisation du royaume, à partager le pouvoir législatif avec le Souverain et à voter l'impôt.

Le *Riksdag* ou Diète d'Etats était réparti en quatre ordres ou Curies : l'ordre de la noblesse, comprenant tant la grande que la petite noblesse (*Ridderskapet och Adeln*) où toutes les familles nobles avaient le droit de représentation, et les trois ordres du clergé, de la bourgeoisie et des paysans, ces trois derniers composés des délegués de l'Eglise évangélique luthérienne, des bourgeois des villes et des paysans propriétaires.

A partir de cette époque jusqu'au 6 juin 1809, date de la Constitution qui sera l'objet de nos études, l'histoire intérieure de la Suède se résume en une longue lutte entre la Royauté et les Etats, la première cherchant à s'attribuer le pouvoir absolu avec Charles XII, avec Gustave III, avec Gustave IV, les seconds s'efforçant d'annihiler le pouvoir royal au profit de la représentation nationale.

Charles XII ne prêta aucun serment à son avènement en 1697 et s'abstint, pendant tout son règne,

de convoquer les Etats, gouvernant en monarque absolu.

Sa mort fut, en 1718, le signal d'une violente réaction contre le pouvoir monarchique. De 1718 à 1772 succéda au despotisme royal le pouvoir presque sans contrepoids des Etats. La nouvelle constitution (*Regeringsform*) du 2 mai 1721, promulguée sous le règne d'Ulrique Eléonore et de Frédéric de Hesse, remettait la plénitude des pouvoirs législatifs au Riksdag, lui réservait le droit de décréter l'impôt, et prescrivait la réunion obligatoire des Etats à des époques fixes. Le Souverain était tenu de choisir sur la présentation des Etats les membres du Comité ou *Råd*, qui exerçait sous sa direction le pouvoir exécutif, comme une simple délégation du Riksdag, responsable devant lui. Seuls les Etats avaient le droit de déclarer la guerre ; ils contrôlaient toute l'administration du royaume, et avaient la faculté de s'ingérer dans toutes les affaires grâce à la règle constitutionnelle permettant à tout citoyen de porter appel devant eux s'il s'estimait victime d'une injustice.

Ce fut la période que les historiens suédois ont désignée sous le nom de « Régime constitutionnel de l'époque de la liberté (*Frihetstiden*) » ; mais l'abus que les Etats firent de leurs prérogatives, la lutte sans merci des partis, qui, sous la qualification bizarre de « chapeaux » et de « bonnets », se succédaient au pouvoir et s'opprimaient alternativement, permirent à Gustave III d'exploiter la lassitude universelle pour imposer, par le coup d'Etat du

19 avril 1772, une Constitution nouvelle. Elle restreignait sensiblement les attributions du Riksdag et ne lui laissait plus que le droit de décréter l'impôt, mais sans pouvoir exercer aucun contrôle sur la gestion des deniers publics. *L'Acte de réunion et de sûreté* du 3 avril 1789 vint fortifier encore la puissance royale en lui réservant le droit de déclarer la guerre, en abolissant l'ancienne institution du *Råd* ou Conseil exécutif, remplacé par un ministère que le roi était libre de choisir à son gré et qui n'était pas responsable devant les Etats.

Si l'absorption de presque tous les pouvoirs entre les mains du Riksdag avait abouti à l'anarchie, le rétablissement de la monarchie absolue devait, sous l'incapable Gustave IV, comme sous Charles XII, conduire la Suède aux pires catastrophes. Une guerre follement entreprise contre la Russie et la France avait entraîné pour le royaume la perte de la Finlande, de la Botnie orientale et d'une partie de la Poméranie suédoise. La Suède perdait à la fois ses libertés et ses provinces.

Ce fut une véritable exaspération nationale. Avec la complicité de tous, Gustave IV fut emprisonné, le 13 mars 1809, dans le château de Stockholm et forcé d'abdiquer. Le 1er mai, les Etats s'assemblaient, confiaient la Régence au duc de Sudermanie, oncle du souverain déchu, puis décidaient de le proclamer roi sous le nom de Charles XIII, mais en lui faisant accepter la constitution du 6 juin 1809.

Cette Constitution, révisée en 1866, est restée la loi fondamentale de la monarchie suédoise.

L'idée directrice qui a inspiré les auteurs de la Constitution de 1809 a été d'éviter le double danger dont la Suède avait fait l'expérience, le despotisme du Souverain, le despotisme des Etats. Leur préoccupation dominante est de constituer « un pouvoir exécutif agissant selon certaines formes déterminées, avec netteté, décision et puissance entière pour l'exécution, un pouvoir législatif lent et faible pour l'action, mais ferme et bien armé pour la résistance » (1).

Ils entendent « délimiter exactement, doser avec soin l'un en face de l'autre, les deux pouvoirs constitutionnels, celui du Roi et celui des Etats ». Ils se font honneur d'emprunter « tantôt aux anciennes chartes un article concernant la majorité et les pouvoirs du Roi, tantôt un article concernant les prérogatives des Etats, mais en ayant soin de les fondre en un mélange harmonieux (2) ».

Le comité constitutionnel résumait ainsi son œuvre : « Le Comité ne propose pas de grandes ni de brillantes modifications aux formes traditionnelles de notre Constitution politique. Il se contente de la ramener à son type originel, c'est-à-dire celui de la constitution dualiste de l'Etat unitaire ».

La Constitution dualiste de l'Etat unitaire. — Le caractère distinctif et original en effet, de la Constitution suédoise, c'est que deux personnes juri-

(1) Rapport du comité constitutionnel.

(2) Rapport du comité constitutionnel.

diques se partagent le pouvoir politique. Le Roi et le peuple apparaissent comme deux parties contractantes, ayant chacune leur sphère nettement déterminée de droits et d'obligations, et la loi qui règle leurs droits et leurs obligations réciproques ne peut être modifiée que par leur libre et mutuel consentement.

Cette vérité se trouvera particulièrement mise en relief, si l'on considère le préambule et l'appendice qui encadrent les 114 articles de la Constitution. Il importe de citer textuellement ces documents ; ce sera le plus sûr moyen de dégager l'esprit du droit public suédois.

« Nous, Charles, par la grâce de Dieu roi de Suède, savoir faisons, qu'ayant chargé, avec une confiance illimitée et sans réserve aucune, les états du royaume d'établir une nouvelle Constitution, qui doit fonder pour toujours le bonheur et l'indépendance de la patrie, nous remplissons un devoir cher à notre cœur et par nous désiré, en promulguant par les présentes cette loi fondamentale, qui, après mûre délibération, a été arrêtée et adoptée unanimement par les États du Royaume spécialement assemblés, et nous a été remise aujourd'hui dans la salle du trône, en même temps que, par un accord libre et unanime, ces États nous offraient la couronne et le gouvernement de la Suède. En agréant cette offre, notre espoir d'un progrès dans nos efforts continus pour le bien du pays s'est trouvé d'autant plus raffermi que les droits et les devoirs réciproques entre nous et nos sujets sont,

avec une clarté parfaite, délimités par la nouvelle Constitution, de manière à maintenir à la fois au pouvoir royal son caractère sacré et sa force d'action et au peuple suédois sa liberté soumise aux lois. Nous déclarons donc vouloir adopter, approuver et sanctionner la Constitution votée par les Etats du Royaume, et nous l'acceptons entièrement dans les formes où elle se trouve publiée par la suite ».

A cette déclaration du Roi, succède la déclaration des Etats :

« Nous soussignés, constituant les Etats du Royaume de Suède, comtes, barons, évêques, chevaliers et nobles, membres du clergé, bourgeois, représentants du peuple et des paysans, nous tous, qui, en notre nom et au nom de nos concitoyens restés chez eux, nous sommes réunis en Assemblée générale du Royaume, déclarons ce qui suit : .

« Attendu qu'à la suite du récent changement de monarque, auquel nous avons donné notre approbation unanime, nous, délégués du peuple suédois, avons acquis le droit, par l'établissement d'une Constitution nouvelle, de contribuer nous-mêmes à améliorer pour l'avenir la situation de notre patrie, nous avons décidé d'annuler d'abord toutes les lois fondamentales plus ou moins en vigueur jusqu'à ce jour, savoir, la Forme du gouvernement, du 21 août 1772, l'Acte d'union et de sûreté du 21 février et du 3 avril 1789, la loi du Riksdag du 21 janvier 1617, ainsi que tous les autres lois, décisions, règlements et statuts anciens ou récents,

qui ont été compris sous le nom de lois fondamentales ; les dites lois ayant été abrogées, nous sommes tombés d'accord pour donner au Royaume de Suède et aux pays y appartenant la Constitution suivante qui, à partir de ce jour, entrera en vigueur comme loi suprême du Royaume... »

Enfin, dans l'appendice, la Constitution est confirmée et sanctionnée d'abord par les quatre « orateurs » ou présidents des quatre ordres composant les Etats, puis par le Roi qui l'accepte comme « une loi inviolable » et la recommande à l'obéissance de tous et de chacun.

Tour à tour, on le voit, le Roi et les Etats viennent se livrer à une sorte de dialogue, concluant pour eux-mêmes et pour leurs descendants un accord, un contrat, où sont proclamés des droits et des devoirs mutuels. Il semble que l'on soit reporté aux temps primitifs de la monarchie élective, alors que le Roi et le Peuple se prêtaient l'un à l'autre serment de fidélité.

Le premier et le dernier, le Roi prend la parole en un langage emprunté au style traditionnel des Chancelleries et qui tendrait à le représenter comme Souverain par la grâce de Dieu et par droit de naissance ; mais, si l'on s'attache au fond des engagements et non à la forme, si l'on considère la déclaration des Etats spécifiant leur droit de donner eux-mêmes au pays une Constitution nouvelle et d'abolir toutes les lois fondamentales en vigueur, on reconnait que dans les Etats, représentant le peuple, est la véritable souveraineté. Les Etats ont

seuls adopté la Constitution ; ils ont, de leur propre initiative, réglé leurs attributions et celles du Roi, et ce n'est qu'après avoir fixé ces prérogatives réciproques, qu'ils ont offert la couronne à Charles XIII. Suivant la juste remarque du professeur Fahlbeck (1), « c'est l'inverse de ce qui se passe dans les Constitutions octroyées, lorsque le Roi abandonne au peuple et au Parlement certaines parcelles de son pouvoir, et l'on serait tenté de qualifier la Constitution suédoise de Constitution octroyée par le peuple ».

La Constitution entend aboutir à un partage aussi égal que possible de droits entre « les deux organes directs de l'Etat », le Roi et le peuple, ou, pour parler plus exactement, le Riksdag, représentant le peuple. Ils constituent « la volonté de l'Etat, tantôt chacun pour soi, dans des systèmes différents, tantôt ensemble sur un terrain commun (2) ».

Nous verrons, au surplus, qu'ils sont rarement en contact immédiat et nous trouverons entre les deux organes de la puissance publique, le Roi et le *Riksdag*, une sorte d'organe mixte ou intermédiaire, emprunté au vieux droit public de la Suède transformé, le *Statsrådet*, ou Conseil d'Etat.

Le pouvoir exécutif appartient au Roi.

Il dirige l'administration du royaume, commande les forces de terre et de mer, dispose du trésor de

(1) La Constitution suédoise et le parlementarisme moderne.

(1) FAHLBECK, *ibidem*.

guerre dans les circonstances extraordinaires de péril national, et est investi d'une autorité à peu près illimitée en matière de politique extérieure.

Tout en sauvegardant les prérogatives du pouvoir royal, la Constitution a voulu en prévenir les abus. « Au roi seul appartient le gouvernement », déclare la loi fondamentale, mais, si elle proclame que « la Majesté du Roi sera sacrée et vénérée », et que « ses actes ne pourront donner lieu à aucune critique », elle a soin de spécifier que le Roi ne peut exercer aucun acte de puissance effective sans prendre, au préalable, l'avis du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat n'est plus le *Råd*, ou Comité exécutif de l'ancien droit de la Suède, composé de membres imposés au Souverain ; c'est la réunion de conseillers éclairés, investis de la confiance royale et que le Roi choisit à son gré parmi « des hommes capables, expérimentés, intègres, de bonne réputation, suédois de naissance ». Il se compose de 11 membres, dont 8 sont chefs de départements ministériels.

Chaque affaire de quelque importance est soumise à l'examen d'un conseiller rapporteur. Le Roi ne peut prendre de décision qu'en présence de trois conseillers au moins, outre le rapporteur. Les Conseillers d'Etat sont responsables devant le *Riksdag*. Le Roi n'a pu mal faire ; s'il a mal agi, c'est qu'il a été mal conseillé. Le principe de la responsabilité ministérielle s'applique en Suède d'une façon fort originale, sous la forme d'un examen des procès-verbaux du Conseil d'Etat. Il est prescrit par l'article 9

de la loi fondamentale, que « pour toutes les affaires traitées devant le Roi en Conseil d'Etat, il sera dressé un procès-verbal ». Le texte constitutionnel ajoute : « Les membres présents du Conseil d'Etat ont l'obligation absolue, sous leur responsabilité pour leur avis, d'exprimer leur opinion qui sera insérée au procès-verbal, la décision restant toujours réservée au Roi seul. Si, contre toute apparence, il arrivait que la décision du Roi fût manifestement contraire à la Constitution du Royaume ou à la législation générale, il est du devoir des membres du Conseil d'Etat de faire contre cette décision des représentations énergiques. Celui qui n'a pas fait consigner au procès-verbal d'opinion divergente est responsable de la décision comme s'il avait contribué à y déterminer le Roi ».

Le Roi partage avec le Riksdag le pouvoir législatif. Il a l'initiative des lois et elles ne deviennent valables et obligatoires que lorsqu'elles ont reçu sa sanction. Il est armé d'un droit de veto absolu, et il possède, en outre, un domaine législatif propre, celui de la législation administrative et économique, comprenant non seulement les instructions générales ou statuts pour l'administration des services publics, mais aussi, dans une large mesure, les lois se référant à l'économie publique et à l'industrie.

Le Roi convoque, proroge et dissout les deux Chambres qui composent le Riksdag. Il peut dissoudre les deux Chambres simultanément ou seulement l'une d'elles pendant les sessions ordinaires, sous la condition de procéder à des élections nou-

velles dans les trois mois de la dissolution. La Chambre ainsi élue ne peut être dissoute à nouveau qu'après avoir siégé quatre mois.

D'après la Constitution de 1809, le Riksdag devait être la continuation des anciens Etats du Royaume (*Ständerna*) avec les quatre ordres : noblesse, clergé, bourgeoisie, paysans. La révision constitutionnelle du 27 juin 1866, dûe à l'un des hommes d'Etat les plus éminents de la Suède, le Ministre de la Justice, baron Louis de Geer, a modernisé l'ancien Riksdag et l'a transformé en un Parlement divisé en deux assemblées, la Première et la Seconde Chambre.

La Première Chambre, ou Chambre haute, comprend 150 membres, élus pour une durée de 9 années par les Conseils provinciaux (*Landstingen*) et par les Conseils municipaux (*Statsfullmäktige*) des cinq villes de Stockholm, Gothembourg, Malmö, Norrköping et Gefle, qui ne sont pas représentées dans les assemblées provinciales.

La Seconde Chambre, ou Chambre basse, comprend 230 membres, dont 150 élus par les campagnes et 80 élus par les villes. Ils sont nommés dans des circonscriptions différentes pour les villes et pour les campagnes par un suffrage censitaire qui fera prochainement place au suffrage universel. La durée du mandat législatif de la Seconde Chambre est de trois années.

Les membres du Riksdag « représentent chacun, isolément, le peuple tout entier » et, suivant l'ancien droit suédois, ils ne sont liés « ni par un man-

dat impératif, ni par des instructions quelconques ».

Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi à raison d'actes ou de paroles se rattachant à l'exercice de son mandat, à moins d'une résolution formelle de la Chambre, réunissant l'adhésion des cinq sixièmes des membres présents.

Si un membre du Riksdag est inculpé d'une infraction grave, il ne peut être arrêté que sur l'ordre donné par le juge, après instruction de l'affaire, sauf le cas de flagrant délit. Pour aucune autre cause et dans aucun autre cas, un membre du Riksdag ne peut être privé de sa liberté.

Chacune des deux Chambres a les mêmes attributions et les mêmes prérogatives.

L'une et l'autre ont le droit d'initiative.

Il est à remarquer que les lois portant fixation du budget sont affranchies de la sanction royale. « Le droit immémorial du peuple suédois de s'imposer lui-même, déclare l'article 57 de la Constitution, sera exercé par le Riksdag seul ». Le Riksdag, sans doute, ne peut, sans l'assentiment du Roi, réduire les dépenses ordinaires affectées à l'administration, à l'armée, à la flotte, ni diminuer les revenus de la dotation de la Couronne, mais, par ailleurs, il règle à lui seul les dépenses et les subsides (*Bevillningar*), autorise seul les emprunts et contrôle, par l'intermédiaire de réviseurs spéciaux (*revisorer*), toute la gestion des finances de l'Etat.

« Il appartient au Riksdag, spécifie l'article 62 de la loi constitutionnelle, après vérification des besoins financiers, de consentir un subside pour y

faire face et de déterminer en même temps l'affectation à chaque cas particulier des différentes sommes à en provenir et de porter ces sommes au budget sous des chapitres distincts. »

Le Riksdag possède, au surplus, en matière financière, des attributions qui dépassent celles généralement reconnues, avec le régime représentatif, aux assemblées parlementaires.

C'est ainsi que la Banque du Royaume *Riksbank* et le Comptoir de la dette publique *Riksgälds Kontoret* qui administre depuis 1789 la Dette du royaume, sont sous la surveillance directe du Riksdag. Il désigne 14 délégués directeurs, chargés d'administrer les fonds et propriétés de la Banque et du Comptoir de la Dette. Chaque Chambre élit la moitié de ces délégués.

Ce pouvoir autonome exercé par le Riksdag sur la dette publique et sur la Banque d'Etat, a son principe dans les dures expériences que la Suède avait faites des empiètements du pouvoir royal sous les règnes de Charles XII, de Gustave III, et de Gustave IV.

Lorsque nous étudierons l'organisation du Riksdag, nous verrons qu'il règle la plupart des affaires qui rentrent dans ses attributions par l'intermédiaire de cinq comités spéciaux, comité de constitution, comité des finances, comité des subsides, comité de la banque, comité de législation.

Chacune des Chambres choisit au scrutin secret la moitié des membres de ces comités.

Le Comité de Constitution est spécialement chargé

de la surveillance et du contrôle des actes des Ministres et Conseillers d'Etat.

A cet effet, l'art. 105 de la Constitution lui reconnait le droit de se faire représenter les délibérations du Conseil d'Etat.

« Si, déclare l'art. 106 de la loi constitutionnelle, le Comité constate, à la lecture des procès-verbaux, qu'un membre du Conseil d'Etat, un rapporteur commis pour la circonstance ou le fonctionnaire qui a conseillé le Roi dans une affaire de commandement militaire, a manifestement agi contre la Constitution ou la loi générale, qu'il en a conseillé la violation, qu'il a omis de faire des représentations contre cette violation, ou qu'il l'a provoquée ou favorisée en dissimulant à dessein quelque éclaircissement, ou que le rapporteur a omis de refuser son contre-seing à la décision royale, le Comité de Constitution le fera mettre en accusation... »

L'art. 107 ajoute :

« Si le Comité de Constitution constate que les membres du Conseil d'Etat ou que l'un ou quelques-uns d'entre eux, en donnant leurs avis sur les mesures à prendre pour le bien de l'Etat, n'ont point eu en vue les véritables intérêts du royaume, ou que quelque rapporteur a manqué d'impartialité, de zèle, d'habileté ou d'activité dans l'accomplissement des devoirs de ce poste de confiance, le Comité en fera part au Riksdag, qui pourra, s'il le juge nécessaire au bien du royaume, exprimer au Roi, par écrit, le vœu que celui ou ceux qui auront donné matière à grief, soient destitués ou sortent du Con-

seil d'Etat...... Tout ce que le Riksdag, après examen, aura approuvé ou laissé sans observation, sera réputé avoir obtenu décharge en ce qui touche les points examinés ; aucun nouvel examen en ce qui concerne les points examinés ne pourra être fait dans une nouvelle session sur la même affaire...... »

Le Riksdag poursuit les sanctions qu'il juge nécessaires par l'intermédiaire du procureur général du Riksdag (*Justitieombudsman*). C'est là une institution particulière à la Suède et que l'on ne retrouve dans aucune autre Constitution.

« A chaque session ordinaire, est-il spécifié dans l'art. 96 de la Constitution, le Riksdag désignera un jurisconsulte de science éprouvée et d'intégrité particulière en qualité de procureur du Riksdag chargé, d'après les instructions que le Riksdag lui donnera, de surveiller l'exécution des lois par les juges et fonctionnaires et de poursuivre par les voies légales, devant les tribunaux compétents, ceux qui, dans l'exercice de leurs fonctions, par faveur, partialité ou tout autre motif, auront commis quelque illégalité, ou négligé de remplir convenablement les devoirs de leurs fonctions..... »

Le Procureur général du Riksdag est élu au scrutin secret par 48 électeurs parlementaires. Chaque Chambre désigne 24 de ses membres pour remplir le mandat électoral. L'élection du Procureur général a lieu le jour même où les électeurs ont été désignés. Un substitut du Procureur général est élu dans les mêmes conditions.

Le Procureur général, qui peut être choisi dans

le sein ou en dehors du Riksdag, reçoit un traitement de 8.000 couronnes (11.300 fr.) et est autorisé à assister aux délibérations des tribunaux et administrations et à se faire communiquer tous procès-verbaux dont il juge utile de prendre connaissance.

« Il sera tenu, déclare l'art. 100 de la Constitution, à chaque session ordinaire, de rendre compte au Riksdag de la manière dont il a rempli les fonctions qui lui étaient confiées et d'exposer dans son rapport l'état de l'administration de la justice dans le royaume, en signalant les défauts de la législation et en proposant des projets pour l'améliorer. »

Le Procureur général du Riksdag requiert, s'il y a lieu, le renvoi des Ministres ou Conseillers d'Etat coupables devant la Haute Cour (*Riksrätt*).

Autrefois, le Roi était le juge suprême, mais son droit a été déféré à la Cour suprême (*Högsta Domstolen*) dont les membres portent le nom de Conseillers de justice (*Justitieråd*). Le Procureur général du Roi porte le titre de Chancelier de justice (*Justitiekansler*). Même les membres de la Cour suprême sont responsables devant le Riksdag. Celui-ci charge un comité spécial (*Opinionsnämnden*) d'examiner si les membres de ce tribunal doivent ou non être maintenus en fonctions.

Enfin, pour protéger les citoyens contre tout arbitraire en permettant de dénoncer tous les actes illégaux, la Constitution fait de la liberté de la presse la sauvegarde des libertés publiques.

« Par liberté de la presse, déclare l'art. 86 de la Constitution, il faut entendre le droit de tout Sué-

dois de publier des écrits sans aucun obstacle préalable de l'autorité publique, de ne pouvoir être puni pour ce fait que dans le cas où le contenu est contraire à une loi formelle, établie pour garantir la paix publique sans empêcher la propagation des lumières. Tous actes et procès-verbaux, ou quelque objet que ce soit, à l'exception des procès-verbaux tenus en Conseil d'Etat et devant le Roi dans les affaires ministérielles et de commandement militaire, peuvent être sans restriction publiés par la voie de la presse. »

Afin d'assurer le respect de cette disposition fondamentale, l'art. 108 de la Constitution dispose que le Riksdag nommera tous les trois ans, en session ordinaire, « six commissaires, de science et d'expérience reconnues, pour veiller sur la liberté de la presse conjointement avec le Procureur du Riksdag et sous sa présidence ».

Nulle part on n'a, avec autant d'énergie qu'en Suède, affirmé le principe que le grand jour de la publicité est la meilleure garantie de la liberté et le moyen le plus sûr pour contrôler le gouvernement d'un pays.

La Constitution est déclarée révisable. Les lois constitutionnelles sont votées dans la même forme que les lois ordinaires ; mais après leur adoption par le Riksdag, elles doivent être soumises, avant de devenir définitives, à la première session ordinaire du Parlement qui suit de nouvelles élections générales de la seconde Chambre. Elles sont alors adoptées ou rejetées en bloc, sans pouvoir être modifiées.

Sont déclarées lois constitutionnelles ou fondamentales la Constitution proprement dite de 1809 (*Regeringsform*), la loi organique du Riksdag du 22 juin 1866 (*Riksdagsordning*), la loi organique de succession (*Successionsordning*) et la loi de la liberté de la presse (*Tryckfrihetsförordning*).

La loi organique de succession du 26 septembre 1810 a consacré l'adoption par le Roi Charles XIII du maréchal Bernadotte, dont la dynastie occupe le trône de Suède. Aux termes de l'art. 42 de la Constitution, « si le malheur voulait que toute la dynastie royale à laquelle est réservé le droit de succession au trône, vint à s'éteindre dans la ligne masculine, le Conseil d'Etat gouvernerait jusqu'à ce que le Riksdag pût se réunir et faire choix d'une nouvelle dynastie ».

Les formes suivant lesquelles il devrait être procédé à l'élection du Souverain ont été ainsi déterminées par la loi fondamentale du 22 juin 1866, loi organique du Riksdag.

« Lorsqu'il devra être procédé à l'élection du Roi ou de l'héritier du trône, il sera nommé une commission (*Nämnd*), composée de 64 personnes, dont chaque Chambre nommera 32 membres dans son sein au scrutin secret, et qui aura pour mission de déterminer le vote en cas de divergence entre les Chambres. Le jour qui suivra celui de la nomination de cette commission, les Chambres procéderont à l'élection du Roi ou de l'héritier du trône. Si les Chambres s'accordent sur une seule et même personne, cette personne sera considérée comme élue.

Au cas contraire, la Commission décidera ; mais elle ne pourra voter que sur les noms qui auront obtenu dans chaque Chambre la majorité des suffrages, et ni l'une ni l'autre ne pourra proposer plus d'un candidat. Les membres de la commission, qui ne pourront, en raison de cette qualité, être privés de l'exercice de leur droit de membre du Riksdag dans chaque Chambre, s'assembleront le jour qui suivra celui où les Chambres auront procédé au vote et ne pourront se séparer avant que l'élection soit accomplie. Celui des deux candidats qui obtiendra dans la commission la majorité des suffrages sera régulièrement élu. »

De 1814 à 1903, les rois de Suède étaient en même temps rois de Norvège, mais si, aux termes de l'acte d'Union, la politique extérieure des deux pays relevait de la même autorité, les peuples suédois et norvégien avaient chacun, au point de vue de leur politique extérieure, leur constitution et leur gouvernement. Nous exposerons, en étudiant les institutions de la Norvège, les événements qui ont amené la séparation entre les deux royaumes, devenus aujourd'hui deux Etats absolument distincts et indépendants.

II

LE GOUVERNEMENT

II

LE GOUVERNEMENT

Le pouvoir royal. — La succession au trône. — Les prérogatives de la Couronne. — L'organisation du pouvoir exécutif. — Le Conseil d'Etat. — La répartition des affaires entre les départements ministériels. — Les grands services publics, finances, défense nationale (armée et marine), enseignement, cultes.

« L'Etat de Suède, déclare l'article 1er de la Constitution, sera gouverné par un roi, et sera un royaume héréditaire suivant l'ordre de succession établi par la loi organique de succession au trône. »

L'article 2 stipule que « le Roi devra toujours professer la pure doctrine évangélique, telle qu'elle a été adoptée et expliquée par la confession d'Augsbourg et par la décision du Synode d'Upsal, de 1593. »

La loi organique de succession au trône est actuellement celle du 26 septembre 1810. La Couronne se transmet dans la ligne masculine à l'exclusion

des femmes et de leur descendance. L'héritier du trône porte le titre de prince royal. Il perd ses droits d'hérédité s'il se marie sans le consentement du Roi ou s'il épouse la fille d'un particulier.

Le Roi et l'héritier présomptif de la Couronne sont majeurs à 18 ans. Au cas de minorité du Souverain, il appartient au Riksdag, sans avoir égard à aucun testament du Roi défunt concernant le gouvernement, de désigner un, trois ou cinq tuteurs, qui exerceront le gouvernement au nom du Roi jusqu'à sa majorité (1).

Sans compter les revenus de la Couronne et la jouissance de nombreux palais et châteaux royaux, parmi lesquels nous citerons principalement le Palais-Royal de Stockholm et le palais d'été de Drottningholm, dans l'île Lofö, le Roi reçoit une liste civile de 1.661.400 francs.

La Constitution énumère les prérogatives reconnues au Souverain. Nous les avons indiquées déjà d'une manière générale au chapitre précédent, en montrant comment le Roi a la plénitude du pouvoir exécutif et partage avec le Riksdag le pouvoir législatif. Son autorité est à peu près illimitée en matière de politique étrangère, de guerre et de paix ; mais il se trouve sous la dépendance du Riksdag pour toutes les mesures dont la conséquence est d'entrainer une dépense budgétaire. Il est lié, en matière de dépenses, par les crédits inscrits au budget ; il ne peut les dépasser ni effectuer de virements.

(1) Constitution, art. 93.

Toutefois, la loi met à sa disposition certains crédits spéciaux en cas de circonstances extraordinaires. « Il devra, déclare l'art. 63 de la Constitution, être constitué pour les cas imprévus deux fonds spéciaux suffisants, qui seront fournis par la Caisse de la Dette publique. L'un deviendra disponible lorsque le Roi, après avoir pris l'avis du Conseil d'Etat entier, jugera absolument indispensable d'en user pour la défense du Royaume ou pour tout autre sujet d'importance et d'urgence majeures ; l'autre sera employé par le Roi en cas de guerre, après avoir entendu le Conseil d'Etat *in pleno* et convoqué le Riksdag. L'assignation cachetée, que le Riksdag aurait donnée sur ce dernier fonds, ne pourra être ouverte ni la somme payée par les Commissaires de la Caisse de la Dette publique avant que la convocation du Riksdag ait été régulièrement publiée dans les Eglises de la Capitale. »

« La Majesté du Roi, déclare l'article 2 de la Constitution, sera sacrée et vénérée ; ses actes ne pourront donner lieu à aucune critique. »

Mais après avoir spécifié que « le Roi gouverne seul le royaume », l'article 4 ajoute immédiatement : « Il devra toutefois prendre avis et conseil d'un Conseil d'Etat », et nous avons montré au chapitre précédent comment les membres du Conseil d'Etat sont responsables de leurs avis.

Le Roi qui « doit maintenir ou favoriser la justice » a le droit de grâce. Il nomme les fonctionnaires et prononce leur révocation, mais il est à remarquer que les fonctionnaires de l'Etat sont protégés

par un ensemble de règles fermement établies contre les abus de l'arbitraire et du favoritisme et placés à l'abri des vicissitudes politiques. Si l'on excepte les chefs des services administratifs, les chefs militaires et les agents diplomatiques, considérés comme des « délégués ou hommes de confiance du Souverain », et par là même déclarés essentiellement amovibles, les fonctionnaires ne peuvent être destitués qu'à la suite d'une procédure légale, et ils jouissent, en dehors de leur service, de la plus large indépendance. Selon les termes de la loi, « le mérite et l'aptitude doivent seuls être pris en considération pour les nominations aux emplois publics ».

Le Conseil d'Etat se compose de 11 membres nommés par le Roi. Ils doivent être de nationalité suédoise et appartenir à la religion luthérienne. Depuis 1876, l'un d'entre eux est investi du titre de Premier Conseiller d'Etat ou Ministre d'Etat (*Statsminister*).

Huit des Conseillers d'Etat sont titulaires de départements ministériels. Les autres Conseillers d'Etat, désignés sous la qualification de « consultatifs » prennent part aux décisions du Conseil et remplissent, au besoin, les fonctions de ministres intérimaires. Ils assistent, en général, les ministres, chefs de départements, principalement pour les questions de justice administrative. Le Conseil d'Etat est, en effet, la plus haute juridiction administrative du Royaume. Le Ministre d'Etat peut être indifféremment titulaire d'un département ou ministre sans portefeuille.

La répartition des affaires entre les départements ministériels a été réglée par l'ordonnanace royale du 16 mai 1840. Les huit départements sont ceux de la justice, des affaires étrangères, de la guerre, de la marine, de l'intérieur ou département civil, des finances, des affaires ecclésiastiques et de l'instruction publique et enfin de l'agriculture.

Le titre de chaque département indique suffisamment la nature de ses attributions. Mentionnons seulement que du département des finances relèvent, avec l'Administration des domaines, les postes, télégraphes et téléphones, que du département de l'instruction publique et des cultes dépendent les institutions sanitaires et l'assistance publique, qu'au département de l'intérieur, ou département civil, appartient le contrôle des institutions d'assurance.

Au temps de l'union avec la Norvège, le département des affaires étrangères suédois avait la direction commune des relations extérieures des deux royaumes.

Le Conseiller d'Etat titulaire d'un département ministériel est assisté par un « chef d'expédition » surveillant le règlement des affaires, et ayant sous ses ordres des conseillers de Chancellerie *Kansliråd* dirigeant leurs divisions ou bureaux. Les bureaux préparent les affaires qui doivent être rapportées devant le Roi ou son Conseil.

Toutes les affaires de gouvernement doivent être soumises au Conseil d'Etat.

Nous savons que le Roi ne peut prendre de décision dans les affaires sur lesquelles le Conseil d'Etat

doit être entendu, qu'en présence de trois au moins des Conseillers d'Etat, outre le rapporteur. Il n'est fait exception à la rigueur de cette règle que pour les affaires extérieures et « les affaires de commandement militaire ». Pour les premières, le rapport est présenté par le Ministre des Affaires étrangères en présence du Ministre d'Etat et d'un autre membre du Conseil d'Etat. Pour les secondes, le Roi statue en la présence seulement de celui des Chefs des départements militaires (guerre ou marine) au service duquel l'affaire se rattache.

Tous les membres du Conseil d'Etat, lorsqu'ils n'ont pas d'empêchement légitime, doivent assister à la discussion de « toutes les affaires d'importance et de portée particulières qui, d'après les ordres du jour qui leur sont préalablement communiqués, viennent en délibération au Conseil d'Etat et touchent à l'administration générale du Royaume. Tels sont les questions et projets relatifs à l'adoption de nouvelles lois générales, à l'abrogation ou à la modification de celles qui sont en vigueur, à l'établissement d'une nouvelle organisation des diverses branches de l'administration et autres de même nature (1) ».

Les membres du Conseil d'Etat ont l'obligation absolue d'exprimer et d'expliquer leur opinion qui est mentionnée à un procès-verbal officiel et engage leur responsabilité.

On serait tenté, au premier abord, de voir dans

(1) Constitution, art. 8.

le Conseil d'Etat suédois, un véritable Conseil des ministres, mais il existe entre le Conseil d'Etat assistant le Roi de ses avis et le Cabinet gouvernant sous le nom du Souverain dans les pays de régime parlementaire proprement dit, des différences essentielles. Nous signalerons principalement les suivantes :

Dans les pays de régime parlementaire, le Souverain ne participe que nominalement à la direction des affaires publiques, et les délibérations du Cabinet ont lieu en dehors du Roi. En Suède, le Roi administre seul le royaume, et les délibérations du Conseil d'Etat, qui ne peuvent avoir lieu qu'en sa présence, n'ont pour lui d'autre portée que celle de simples avis.

Dans les pays de régime parlementaire, chaque ministre dirige son département et l'ensemble des ministres gouverne le pays. En Suède, les Conseillers d'Etat, chefs de départements ministériels, ne possèdent ni individuellement ni collectivement aucun droit de décision.

Les ministres, dans les pays de régime parlementaire, doivent être choisis par le Souverain dans la majorité du Parlement et ne peuvent rester en fonction qu'à la condition de conserver la confiance des Chambres ; collaborateurs de la majorité parlementaire, ils sont tenus de se retirer devant un vote de défiance. Les Conseillers d'Etat ministres, en Suède, sont appelés au pouvoir par le libre choix du Roi ; ils n'ont pas à se préoccuper de savoir s'ils possèdent ou non la confiance du Riksdag, pourvu

qu'ils restent investis de la confiance du Souverain.

Il nous reste à compléter ces notions générales sur l'organisation du gouvernement par quelques indications sommaires relatives au fonctionnement des grands services publics, finances, armée, marine, instruction publique, cultes.

Le régime fiscal de la Suède présente cette particularité originale que la gestion de la dette publique est confiée, non au gouvernement, mais à une administration spéciale, le *Riksgälds Kontoret*, ou bureau de la dette publique, relevant exclusivement du *Riksdag*.

Originairement, le bureau de la dette publique avait en même temps, dans ses attributions, l'emploi d'une partie des recettes de l'Etat et le payement de certaines dépenses. Depuis 1874, l'administration des recettes et dépenses de l'Etat (la dette exclue), a été transférée à la Trésorerie ou *Stats Kontoret.*

Le budget distingue les recettes ordinaires des recettes extraordinaires.

Les premières ne doivent pas, en principe, être modifiées sans le consentement du gouvernement.

Les recettes ordinaires étaient considérées autrefois comme constituant les ressources principales du budget. Actuellement, depuis la transformation de l'impôt foncier en impôt sur le revenu, elles ne représentent plus guère que 20 0/0 des recettes du Trésor.

Parmi les recettes ordinaires, il convient de ranger :

Les produits du domaine de l'Etat, revenu des terres affermées ou des forêts directement exploitées par l'Etat.

Les produits des monopoles ou services de l'Etat, chemins de fer, postes, télégraphes, téléphones, phares, etc..., en constatant que les excédents des recettes sur les dépenses sont affectés au développement des services intéressés.

Les produits de la plupart des impôts directs, dont le principal est la capitation. Il consiste en une contribution à acquitter par toute personne valide, ayant atteint l'âge de 18 ans, et fixée à 40 öre (56 centimes) pour les hommes et à 20 öre (28 centimes) pour les femmes.

Les recettes qualifiées extraordinaires sont comprises sous la dénomination générale de « impôts votés ou *bewillningarna* ». Elles comprennent les produits des douanes, des droits de fabrication de l'alcool et du sucre de betteraves, des droits de timbre et enfin le *Bewillningen*, ou impôt direct sur le revenu, dont le montant est déterminé chaque année par le Riksdag, et qui forme en quelque sorte la clef de voûte de l'édifice budgétaire.

L'impôt sur le revenu a été établi pour la première fois en Suède, d'une façon régulière, par l'ordonnance royale du 17 mai 1861, dont les dispositions ont été successivement modifiées et étendues par les ordonnances des 14 septembre 1883, 3 juin 1892 et 19 mai 1893.

Il se décompose, depuis l'ordonnance du 3 juin

1892, en impôt sur les immeubles fixé à 0,12 0/0 du capital des immeubles ruraux, et à 0,10 0/0 du capital des immeubles urbains, et en un impôt sur les revenus du capital et du travail.

Le taux de l'impôt, primitivement fixé à 1 0/0, a été porté à 2 0/0 par l'ordonnance du 19 mai 1893.

Les contribuables dont le revenu ne dépasse pas 500 couronnes sont exempts de l'impôt.

Lorsque le revenu est supérieur à 500, mais inférieur à 1.200 couronnes, une somme de 450 couronnes est affranchie de l'impôt.

Il est déduit 300 couronnes pour le calcul de l'impôt afférent aux revenus de 1.200 à 1.800 couronnes.

Enfin, les redevables dont le revenu imposable n'est pas supérieur à 1.800 couronnes, peuvent bénéficier d'une déduction de 200 couronnes du revenu imposable dans les cas suivants :

a) Lorsqu'ils résident dans les localités où les loyers dépassent un chiffre déterminé ;

b) Lorsqu'ils doivent subvenir à l'entretien d'une nombreuse famille ;

c) Lorsqu'ils justifient avoir été, à la suite de maladie ou d'accident, condamnés à une longue incapacité de travail.

C'est, on le voit, la théorie des *abatments* de l'*income-tax* de l'Angleterre, conduisant à l'impôt dégressif avec exemption à la base.

Les rôles de l'impôt sur le revenu sont annuels. Tous les contribuables y figurent nominativement.

Trois commissions concourent successivement à l'assiette de l'impôt :

La commission d'évaluation ;

La commission de taxation ;

La commission de révision.

La commission d'évaluation est formée dans chaque commune avant le 15 février. Elle se compose d'un président nommé par le gouverneur de la province et d'un nombre variable de membres élus par les conseils municipaux.

La commission d'évaluation est chargée de centraliser tous renseignements relatifs aux revenus des contribuables, puis d'évaluer ces revenus. A cet effet, elle se fait remettre chaque année par les Administrations et les établissements de l'Etat, des provinces et des communes, une liste des traitements honoraires, gages ou bénéfices quelconques attribués aux personnes employées dans ces administrations ou établissements. Elle reçoit, en outre, un état indicatif du chiffre d'affaires réalisées par les industriels et les commerçants de la circonscription. Cet état est dressé par le gouverneur de la province pour les communes rurales, par le maire pour les villes et par le gouverneur de la capitale à Stockholm.

En dehors de ces éléments d'information, le président peut demander à tout contribuable les renseignements qu'il juge utiles sur les différentes sources de ses revenus.

La commission inscrit en regard du nom de chaque contribuable le revenu pour lequel il lui paraît

devoir être imposé. Ces opérations doivent être terminées avant le 31 mai, et les rôles ainsi préparés, préalablement communiqués aux intéressés, sont transmis à la commission de taxation avec toutes les pièces justificatives.

Il y a une commission de taxation pour chaque ville. Le gouverneur de la province peut décider qu'il ne sera constitué qu'une seule commission de taxation pour plusieurs communes rurales.

La commission de taxation se compose de 9 membres, élus par les électeurs municipaux. La commission nomme son président au scrutin secret. Toutefois, le gouverneur de la province a toujours le droit de la présider, mais sans avoir voix délibérative. Le président de la commission d'évaluation assiste aux séances ainsi qu'un représentant de la Couronne au choix du gouverneur de la province.

Le rôle de la commission de taxation consiste à calculer et à fixer la quote part d'impôt de chaque contribuable, d'après le revenu à lui attribué par la commission d'évaluation.

Tout contribuable qui se croit fondé à contester l'évaluation de son revenu est admis à produire ses réclamations devant la commission de taxation. Celle-ci est en droit de prescrire toutes investigations et enquêtes qu'elle juge utiles, si elle ne se croit pas suffisamment éclairée par le travail préparatoire de la commission d'évaluation.

Les opérations de la commission de taxation doivent être terminées le 15 juillet. Le 15 août au plus

tard, chaque contribuable est avisé de la quote part d'impôt mise à sa charge.

Avant de se séparer, chaque commission de taxation désigne 3 membres devant être inscrits sur la liste des noms parmi lesquels seront choisis les membres de la commission de révision.

La commission de révision est constituée au chef-lieu de chaque province. Les membres sont désignés par le Gouverneur de la province parmi les personnes inscrites par les commissions de classement sur les listes dont il vient d'être parlé.

La commission de révision est chargée de vérifier les rôles et de statuer sur les réclamations des contribuables. Lorsqu'elle prend des décisions modifiant le travail de la commission de taxation, il est procédé à la confection de rôles spéciaux. Les opérations de la commission de révision arrêtent définitivement le travail de la préparation des rôles, qui sont notifiés aux contribuables et mis en recouvrement.

Les membres des commissions d'évaluation, de taxation et de révision sont astreints, sous des pénalités sévères, au secret professionnel. Des amendes rigoureuses punissent la dissimulation de revenu.

Relativement léger au début, l'impôt sur le revenu est devenu plus lourd au cours de ces dernières années. Ce qui en aggrave surtout la charge, c'est que les communes greffent sur le principal de cet impôt leurs centimes additionnels et l'on a constaté qu'en moyenne le budget communal en

Suède représente à peu près 67 0/0 du budget de l'Etat.

Aux ressources extraordinaires que nous venons d'énumérer, le Riksdag ajoute en général, pour régler l'exercice financier, une large part, sinon la totalité, des bénéfices de la Banque du Royaume.

De même que les recettes, les dépenses se divisent en dépenses ordinaires et extraordinaires. Les premières sont fixes et ne peuvent être supprimées ou modifiées sans l'assentiment du Gouvernement. Les autres sont abandonnées au pouvoir discrétionnaire du Riksdag.

La Dette publique s'élevait, au 1er janvier 1908, à 420.852.244 francs.

La Dette était à peu près insignifiante dans le Royaume jusqu'au jour où l'on commença, en 1854, à créer des chemins de fer. Depuis cette époque, on a dû recourir, à diverses reprises, à l'emprunt pour la construction des lignes de l'Etat et aussi, disons-le, pour des *prêts de culture* aux agriculteurs. La Suède est un des pays de l'Europe qui se sont le plus préoccupés de développer le Crédit agricole. Enfin la nouvelle organisation militaire entraîne, pour le Trésor, un lourd supplément de charges.

La Constitution pose en principe la règle qu'aucune levée d'hommes ne peut avoir lieu sans le consentement du Riksdag (1). Elle dispose, d'autre part, que l'armée de terre, cavalerie et infanterie,

(1) Constitution, article 73.

restera organisée d'après les contrats passés avec les villes et les campagnes et conformément aux systèmes de répartition dont les principes fondamentaux ne pourront subir aucune modification sans l'accord du Roi et du Riksdag.

C'était l'organisation militaire établie par le roi Charles XII et consistant à confier la défense du territoire national à des troupes dites *indelta*, c'est-à-dire cantonnées sur les différents points du territoire et recevant, en compensation de leurs devoirs militaires, des allocations de terres. Chaque soldat avait la jouissance de son petit domaine, muni de ses intruments aratoires, avec le droit de requérir l'assistance des propriétaires voisins pour les semailles et la récolte, et de se faire délivrer des redevances en argent ou en nature. Cette organisation quelque peu archaïque, rappelant les légionnaires colons de l'empire romain ou nos *smalas* d'Algérie, est destinée à disparaitre pour faire place à un régime militaire plus modernisé.

Tout Suédois, depuis la réforme définitivement accomplie par la loi du 14 juin 1901, doit le service de la 21e à la 40e année. Le service comprend huit ans dans le premier ban du *beväring*, quatre ans dans le second et huit ans dans le *landstorm* ou armée territoriale.

En temps de paix, la durée du service sous les drapeaux, qui était autrefois de 90 jours, puis de 170 jours, est fixée, à partir de 1908, à 240 jours pour l'infanterie. Les 240 jours sont divisés en une première période de 150 jours et trois rappels de

30 jours chacun pour l'infanterie. Pour la cavalerie, la durée du service doit être de 365 jours divisés en une première période de 28 jours, et deux rappels de 42 jours chacun.

L'armée se compose de 6 divisions.

En temps de paix, elle représente un effectif de 60.000 hommes ; en temps de guerre, un effectif de 275.000 hommes.

Les officiers sont nommés par le Roi : ils doivent être bacheliers, être sortis du rang sous-officiers et avoir passé par l'Ecole de guerre où la durée des études est de 15 mois.

Les marins suédois se recrutent par voie d'engagements volontaires et par la conscription (*beväring*). Ils se répartissent en quatre classes : les gradés, les hommes d'élite, les marins ordinaires et les ouvriers des arsenaux. Pour les conscrits, le service a la même durée que dans l'armée, de 21 ans à 40 ans. Le service effectif sous les drapeaux est de 300 jours.

Le personnel des officiers est fourni par l'Ecole navale de Stockholm et préparé à la vie maritime par des croisières à bord de la corvette Fréja. La flotte suédoise se compose de 71 bâtiments, dont 11 cuirassés à tourelles.

La Suède a toujours fait les plus louables efforts pour développer l'enseignement public.

Dès 1637, les historiens constatent que, dans le Wärmland, l'on eût difficilement rencontré un en-

fant ne sachant ni lire ni écrire. La province devait cet exceptionnel développement de l'instruction populaire à son duc, plus tard roi de Suède, sous le nom de Charles IX. En 1640, la reine Christine, avec l'assentiment du *Råd* et des Etats, établit une école dans chaque ville de son royaume. Quarante-six ans plus tard, le roi Charles XI obligea les chapelains et bedeaux à enseigner aux enfants la lecture en même temps que le catéchisme ; puis on eut recours à ce qu'on a appelé l'école villageoise ambulante. Dans une maison de paysans, l'instituteur s'asseyait à la grande table à manger, et tous les enfants du hameau, groupés autour de lui, apprenaient à épeler et à lire.

Cette organisation rudimentaire a fait place, avec la loi de 1842 sur les écoles élémentaires, aux écoles fixes. Chaque commune urbaine, chaque paroisse de campagne est tenue de posséder au moins une école fixe avec une instituteur diplômé, et l'école ambulante n'est plus qu'une très rare exception.

Dans chaque district scolaire est organisé un conseil pour les écoles. Le district scolaire doit pourvoir à l'aménagement et à l'entretien de l'école. Tous les enfants de 7 à 14 ans sont tenus de fréquenter l'école, comprenant la petite école (*Småskolan*), pour les commençants, et l'école proprement dite (*Folkskolan*), pour les élèves plus avancés. Aussi la Suède est-elle fière de constater qu'à l'heure actuelle tous les jeunes gens appelés à faire leur service militaire savent lire et écrire. La proportion des illettrés parmi eux est de 1 sur 1.000.

Le district scolaire a le droit de prélever sur chaque écolier une contribution modérée, mais, dans la pratique, l'instruction primaire est gratuite. L'enseignement a un caractère confessionnel ; il est donné par la commune ou la paroisse sous la double surveillance de l'autorité royale représentée par des inspecteurs du gouvernement et de l'autorité ecclésiastique représentée par les évêques et pasteurs.

Des écoles primaires supérieures ont été superposées aux écoles fixes dans les communes les plus importantes et l'on y oriente principalement la jeunesse vers l'enseignement professionnel, surtout vers l'enseignement professionnel agricole.

La Suède possède de grands collèges spécialement consacrés à l'enseignement de l'agriculture, le collège d'Alnarp, près de Lund, où l'on s'occupe principalement de l'élevage du bétail, et le collège d'Altrura, dans le voisinage d'Upsal, où les élèves sont initiés à tous les détails de la direction des grandes fermes. Ces collèges, subventionnés par l'Etat, sont placés sous le contrôle direct de la Société d'agriculture de Stockholm. En même temps 31 écoles, dites écoles techniques professionnelles, distribuent l'enseignement industriel.

Dans tous les établissements d'enseignement, au surplus, le travail manuel (*slöjd*) tient une large place et est considéré comme un facteur nécessaire de l'éducation générale pour contribuer au développement moral et physique de la jeunesse.

Les lycées de l'Etat poursuivent comme « écoles latines ou écoles savantes » le double but de com-

pléter l'éducation civique par des études d'un niveau plus élevé que celui des écoles primaires et de préparer à l'enseignement scientifique qui sera développé plus tard, soit dans les universités, soit dans les écoles supérieures d'application, comme l'école polytechnique de Stockholm ou l'école polytechnique Chalmers à Gothembourg.

Les programmes des études des lycées de la Suède, se rapprochent sensiblement de ceux de notre enseignement secondaire classique, avec cette différence, toutefois, qu'une part plus importante est faite à l'étude des langues vivantes, surtout des langues allemande, anglaise et française.

Les lycées, bien qu'établissements d'instruction de l'Etat, sont placés sous le patronnage des évêques. Dans chaque diocèse, l'évêque est inspecteur général (*ephorus*) des lycées qui s'y trouvent ; pour chaque lycée situé en dehors du chef-lieu de son diocèse, il nomme un inspecteur (*inspektor*). Certaines attributions reviennent au chapitre diocésain, qui nomme les professeurs. Le lycée est dirigé par un proviseur ou recteur (*rektor*) assisté du conseil des professeurs.

De notables progrès ont été accomplis en Suède, au cours de ces dernières années, pour développer l'enseignement secondaire des jeunes filles et former un personnel éclairé de professeurs femmes et d'institutrices.

L'enseignement supérieur est donné dans les célèbres universités d'Upsal et de Lund, comprenant chacune quatre facultés de théologie, droit, méde-

cine et philosophie. Cette dernière se subdivise en deux sections, lettres et sciences. Les grades universitaires conférés par chaque faculté sont les degrés de *candidat*, de *licencié* et de *docteur*.

Aux Universités d'Upsal et de Lund, il faut ajouter l'Institut médico-chirurgical Carolin, à Stockholm, qui ne constitue, en réalité, qu'une faculté de médecine, mais la plus importante du royaume.

La direction générale de ces trois grands établissements d'enseignement supérieur est confiée à un Chancelier (*Kansler*) nommé par le Roi, sur la proposition des professeurs. Le Chancelier est chargé d'assurer l'observation des statuts, de dresser le budget, de surveiller la gestion du patrimoine considérable des Universités. Ses fonctions sont surtout honorifiques : il ne perçoit aucun traitement, mais il est assisté d'un secrétaire rétribué (*Kanslerssekreterare*). Les attributions de Vice-Chancelier (*prokansler*) sont remplies pour l'Université d'Upsal par l'Archevêque de cette ville et pour l'Université de Lund par l'Evêque de ce diocèse.

L'Université est administrée par le Recteur (*Rektor*), élu pour deux ans par le grand Conseil académique, parmi les professeurs titulaires de l'Université, et rééligible. Le Recteur est assisté d'un vice-recteur (*prorektor*), élu dans les mêmes conditions.

Le grand Conseil académique (*större akademiska konsistoriet*) est composé de tous les professeurs titulaires. Il a l'inspection des affaires importantes de

l'Université, il présente des candidats pour les chaires vacantes, accorde des bourses, règle le programme des études, etc.

Chaque Faculté nomme pour l'année académique son doyen (*dekanus*).

Les professeurs sont titulaires (*ordinaires*) ou adjoints (*extraordinaires*). Un nombre illimité de professeurs agrégés ou maîtres de conférences (*docenter*) peuvent être attachés à chaque chaire de professeurs. La nomination aux chaires de professeurs vacantes se fait, soit par concours, soit par voie d'élection. Elle est soumise à la ratification du Roi.

Les *docenter* sont désignés par le Chancelier sur la proposition de la faculté compétente.

L'accès des Universités est ouvert aux deux sexes.

La grande préoccupation des Suédois a été de faciliter par une gratuité presque absolue l'accession à tous les ordres d'enseignement. Ils y ont vu l'un des plus sûrs moyens d'atténuer la tension qui aurait pu exister entre les classes sociales.

Ajoutons qu'il existe, en Suède comme en Danemark, un assez grand nombre d'Universités populaires et d'instituts ouvriers (*Arbetareinstitut*) se donnant pour mission de parfaire l'éducation des adultes et de distribuer l'enseignement civique. C'est ainsi que la classe supérieure (*öfverklass*), et la classe inférieure (*underklass*), se sont peu à peu pénétrées, fusionnées, et que l'on a pu voir, dans un royaume d'orthodoxie politique et religieuse, une noblesse fortement constituée céder insensible-

ment son ancienne puissance à la démocratie paysanne, devenant peu à peu maîtresse du Parlement.

La grande majorité de la population suédoise est luthérienne. Sur plus de 5 millions d'habitants, on ne compte guère que 37.000 baptistes, 5.000 méthodistes, 1.500 catholiques romains, 2.500 autres chrétiens et 3.400 israélites. La Suède est donc, au point de vue religieux, l'une des nations les plus homogènes, puisqu'un habitant sur mille à peine n'appartient pas à l'Eglise luthérienne suédoise.

Celle-ci a longtemps abusé de sa prépondérance. Jusqu'en 1860, la liberté des cultes était complètement méconnue en Suède. Deux lois promulguées en 1860 ont ouvert la voie à la liberté religieuse, et, en 1870, la législation aux termes de laquelle tout fonctionnaire abandonnant l'Eglise nationale perdait son emploi, sauf décision contraire du Roi, a été définitivement abrogée. Tout sujet suédois a aujourd'hui le droit d'embrasser la religion qui lui convient, sans avoir à redouter aucune déchéance. Les non-protestants sont assimilés aux luthériens pour l'accession aux emplois et aux mandats politiques.

« Le Roi, déclare l'art. 26 de la Constitution, ne doit laisser contraindre la conscience de personne, mais protéger chacun dans le libre exercice de sa religion, tant que la tranquillité publique n'en est point troublée ou qu'il n'en résulte aucun scandale public. »

La Constitution maintient, néanmoins, tous les privilèges de l'Eglise nationale.

Le Chef suprême de l'Eglise est le Roi. Les questions religieuses lui sont rapportées par le Conseiller d'Etat Ministre des affaires ecclésiastiques.

Pour tout ce qui touche à la constitution de l'Eglise, il faut l'accord du Roi, du Riksdag et du Synode.

Le Synode se compose de 30 membres ecclésiastiques dont 12 évêques et le pasteur *primarius* de Stockholm, lesquels sont membres de droit , et de 30 délégués laïques, élus par le suffrage à deux degrés. Le Synode se réunit tous les cinq ans.

La Suède est partagée en 12 diocèses. A la tête de chaque diocèse est un évêque, assisté d'un Consistoire composé du pasteur de la principale paroisse métropolitaine *domprost* et de professeurs de l'enseignement supérieur ou secondaire. L'évêque est choisi par le Roi sur une liste de trois candidats proposés par le Consistoire et les prêtres du diocèse.

Le diocèse d'Upsal constitue un archevêché.

Chaque diocèse est partagé en prévôtés et en cures.

Les curés ou pasteurs des villes sont nommés par le Roi ; les ministres des paroissss rurales sont élus par les fidèles, et reçoivent, suivant qu'il s'agit de cures royales ou de cures consistoriales, l'investiture du Roi ou du Consistoire.

C'est la paroisse qui a formé en Suède la commune politique. Toute personne appartenant à l'Eglise suédoise, homme ou femme, a le droit de prendre part aux assemblées paroissiales dans les-

quelles sont réglées les questions relatives à l'Eglise et au clergé. L'Assemblée paroissiale élit un conseil de fabrique et un conseil scolaire présidés l'un et l'autre par le pasteur.

Ajoutons que si la Constitution consacre la liberté des cultes, le territoire du royaume est interdit aux ordres monastiques. Aucun couvent ne peut être fondé en Suède, aucune congrégation religieuse n'y est tolérée.

III

LE PARLEMENT

III

LE PARLEMENT

Les deux Chambres du Riksdag appelées à remplacer les anciens Etats généraux de Suède. — La loi organique du Riksdag du 22 juin 1866.

Organisation du Riksdag. — Première et Seconde Chambres.

Première Chambre. — Le mode de nomination de la Première Chambre. — Les circonscriptions électorales. — Les conditions d'éligibilité. — Les contestations sur la régularité des élections.

Seconde Chambre. — La composition de la Seconde Chambre. — La durée du mandat législatif. — Les circonscriptions rurales et les circonscriptions urbaines. — L'électorat. — Les listes électorales. — Les élections. — La vérification des pouvoirs. — La réforme électorale. — Suffrage universel et représentation proportionnelle.

Attributions du Riksdag. — La procédure et le travail parlementaires. — La convocation du Riksdag. — Le palais législatif. — L'ouverture des sessions. — Le bureau des deux Assemblées. — Le discours du Trône. — Les comités permanents et les comités spéciaux. — La confection des lois. — Les votes. — La préparation du budget. — Les rapports entre les deux Assemblées. — Les procès-verbaux des deux Assemblées. — Les usages parlementaires. — Les partis politiques.

Lorsque fut accomplie en Suède la révolution de 1809, « restaurant les libertés publiques », on se demanda si l'heure n'était pas venue de substituer aux

anciens Etats un mode de représentation nouveau. Les dangers qui menaçaient le royaume et la nécessité d'aboutir à une solution rapide de la crise gouvernementale firent maintenir provisoirement le Riksdag du vieux droit suédois, formé par la réunion des quatre ordres, noblesse, clergé, bourgeoisie, paysans. Ce provisoire dura jusqu'à la révision constitutionnelle de 1866. La loi organique fondamentale du 22 juin 1866 a transformé le régime représentatif de la Suède en décidant dans son article premier :

« Le peuple suédois est représenté par le Riksdag, divisé en deux Chambres, la Première et la Seconde, qui ont la même compétence et autorité. Les membres du Riksdag ne peuvent être liés dans l'accomplissement de leur mandat par d'autres prescriptions que les lois fondamentales du Royaume. »

L'article 3 ajoute :

Les membres du Riksdag, dans les deux Chambres, sont nommés à l'élection et à temps... »

Avant d'étudier les attributions communes des deux Chambres et d'indiquer comment se poursuit le travail parlementaire, nous devons examiner séparément les règles qui président au recrutement de chacune des deux assemblées. Nous le ferons en commentant la loi organique sur le Riksdag du 22 juin 1866, qui est toujours en vigueur, mais en ayant soin d'exposer, en même temps, les modifications importantes que le Parlement suédois vient d'apporter à cette législation. Comme toute loi

modificative de la loi fondamentale, la loi électorale nouvelle n'entrera en vigueur qu'à la condition d'être ratifiée par une autre législature, la soumettant à un second examen.

ORGANISATION DU RIKSDAG
PREMIÈRE ET SECONDE CHAMBRES

Première Chambre.

Le mode de nomination de la Première Chambre. — Les circonscriptions électorales. — Les conditions d'éligibilité. — Les contestations sur la régularité des élections.

La Première Chambre se compose de 150 membres élus pour neuf ans par les conseils provinciaux (*Landstingen*) et par les conseils municipaux (*Stadsfullmäktige*) des villes qui ne sont pas représentées au conseil provincial, Stockholm, Gothembourg, Malmö, Norrköping et Gefle.

Pour procéder à l'élection, les conseils provinciaux et municipaux se réunissent en session extraordinaire.

Le vote a lieu au scrutin secret.

Aux termes de l'article 6 de la loi fondamentale, révisée en 1894, « chaque ressort de conseil provincial et chacune des villes non représentées au Conseil provincial forment une circonscription électorale ayant droit, d'après la population du terri-

toire, à un membre de la Première Chambre pour chaque nombre entier d'habitants correspondant à la cent-cinquantième partie de la population du Royaume ».

Toute circonscription représentant le ressort d'un Conseil provincial a, d'ailleurs, le droit d'élire un membre de la Première Chambre, alors même que sa population serait inférieure au chiffre ci-dessus spécifié.

Tous les dix ans, un décret royal détermine le nombre de membres de la Première Chambre à élire par chaque circonscription.

Les conditions d'éligibilité à la Première Chambre sont :

a) D'être âgé de 35 ans accomplis ;

b) De posséder, depuis trois ans, une propriété immobilière taxée au minimum de 80.000 couronnes (112.000 francs), ou d'être imposé, depuis trois ans au moins, pour un revenu annuel du capital ou du travail d'au moins 4.000 couronnes (5.600 fr.).

Si, postérieurement à son élection, un membre de la Première Chambre vient à ne plus remplir les conditions de cens requises pour l'éligibrlité, il est déclaré démissionnaire.

Les protestations dirigées contre la validité des opérations électorales doivent être adressées au Roi, dans le mois qui suit l'élection, par l'intermédiaire des préfets ou gouverneurs. Elles sont instruites et jugées par la Cour suprême.

Aucun membre de la Première Chambre ne siège en vertu d'un droit héréditaire ou du choix du Mo-

narque ; tous tiennent leur mandat de l'élection, mais de l'élection à deux degrés, constituée sur une base assez étroite. Les conseillers provinciaux ou municipaux appelés à choisir les membres de la Première Chambre sont, en effet, peu nombreux et ils sont nommés par des électeurs censitaires, votant avec « une échelle de voix graduée ». Nous verrons, en étudiant l'organisation provinciale et municipale de la Suède, que le nombre de voix dont chaque électeur dispose pour la nomination des *landstingen* ou des *stadsfullmäktige* est basé sur sa cote d'impôts. Si la Constitution suédoise n'a fait, dans le régime nouveau succédant aux anciens Etats généraux, aucune part spéciale à l'aristocratie nobiliaire, elle a voulu, néanmoins, opposer aux tendances démocratiques de la Seconde Chambre un contre-poids avec l'institution d'une haute assemblée, où l'élément conservateur serait naturellement prépondérant en raison des conditions de recrutement et d'éligibilité. Elle est jusqu'à présent arrivée à ses fins. La Première Chambre n'a pas cessé d'être à peu près exclusivement composée de conservateurs.

Les membres de la Première Chambre ne doivent, d'après la loi fondamentale, recevoir aucune rétribution, mais la nouvelle loi électorale assure, pour l'avenir, aux deux assemblées, la même indemnité parlementaire.

Seconde Chambre.

La composition de la Seconde Chambre. — La durée du mandat législatif. — Les circonscriptions rurales et les circonscriptions urbaines. — L'électorat. — Les listes électorales. — Les élections. — La vérification des pouvoirs. — La réforme électorale. — Suffrage universel et représentation proportionnelle.

Aux termes de la loi organique du 22 juin 1866, révisée en 1894, la Seconde Chambre se compose de 230 députés, élus pour trois ans suivant un système électoral assez compliqué.

Les campagnes et les villes forment des circonscriptions absolument distinctes. Il y a 80 députés pour les villes et 150 pour les campagnes.

Les campagnes et les bourgs nomment, en principe, un député pour chaque circonscription judiciaire (*domsaga*). Toutefois, pour maintenir intact le chiffre de 150 députés devant constituer la représentation des campagnes, il a été stipulé, en 1894, que les districts les plus populeux pourraient être subdivisés en deux circonscriptions et que plusieurs districts judiciaires insuffisamment peuplés pourraient être réunis en une seule circonscription.

Dans les villes « dont la population atteint ou dépasse un quatre-vingtième de la population totale de toutes les villes du Royaume », il est élu un membre de la Seconde Chambre « pour chaque nombre entier correspondant au quatre-vingtième ».

Les villes de population inférieure sont distribuées, autant que possible, par provinces (*län*) en circonscriptions électorales dont chacune doit représenter une population de 6.000 âmes au moins et de 12.000 au plus.

Enfin, la loi constitutionnelle de 1894 précise que « si la population des villes venait à dépasser quatre-vingt-deux-cent-trentièmes de la population du Royaume, les 230 membres de la Seconde Chambre seraient élus par les campagnes et par les villes d'après la proportion de la population entre les campagnes et les villes ». Le chiffre des circonscriptions électorales s'élève actuellement à 196, à savoir 150 circonscriptions rurales élisant chacune un représentant et 46 circonscriptions urbaines, parmi lesquelles 41 votent au scrutin uninominal et 5 au scrutin de liste. Ces dernières sont les circonscriptions de Gefle et de Norrköping, qui ont droit à 2 députés, Malmö, qui a droit à 4 députés, Gothembourg, qui en élit 9 et Stockholm qui en élit 22. La Capitale est répartie en 5 sections, votant chacune pour 4 ou 5 représentants.

Comme pour les élections à la Première Chambre, un décret royal détermine, tous les dix ans, le nombre de députés à la Seconde Chambre que doivent désigner les diverses circonscriptions.

Le droit de vote pour l'élection de la Seconde Chambre appartient à tout Suédois majeur de 21 ans, n'ayant encouru aucune condamnation criminelle ou correctionnelle, possédant le droit de suffrage dans la commune où il est domicilié et

justifiant, en outre, se trouver dans l'une des conditions suivantes :

a) Etre propriétaire ou « possesseur par droit d'habitation » d'un immeuble représentant une valeur d'au moins 1.000 couronnes (1.400 francs) ;

b) Avoir affermé à vie ou pour cinq ans au moins un immeuble rural d'une valeur imposable de 6.000 couronnes (8.500 francs) ;

c) Payer à l'Etat des contributions calculées sur un revenu annuel d'au moins 800 couronnes (1.120 francs) ;

e) Avoir payé intégralement les contributions communales.

Dans les villes qui ont à élire, à *elles seules*, un ou plusieurs membres de la Seconde Chambre, le vote est direct.

Dans les campagnes et dans les districts électoraux composés de deux ou plusieurs villes, le vote est à deux degrés. Il est à remarquer cependant que les électeurs des communes groupées pour former une circonscription électorale peuvent procéder par la voie de l'élection directe si la majorité le réclame.

Lorsque les électeurs d'une commune, par résolution prise devant le président du Conseil communal ou devant l'autorité municipale, réclament le vote direct, leur proposition est communiquée au préfet ou gouverneur de la province, qui la soumet à l'ensemble des électeurs de la circonscription. Au cas où la majorité se prononce pour le rejet, la proposition ne peut plus être reprise

qu'après l'expiration d'un délai de cinq années. Au cas, au contraire, où la motion est adoptée, elle conserve son effet pendant la même période de cinq ans. Hâtons-nous d'ajouter qu'au cours de ces dernières années, l'immense majorité des circonscriptions s'est prononcée en faveur du vote direct.

Il est dressé dans chaque commune une liste électorale comprenant les noms de tous les habitants qui ont le droit de suffrage.

Ces listes sont soumises à des révisions périodiques. Les réclamations auxquelles donnent lieu les inscriptions ou radiations sont portées devant le Gouverneur de la province.

Les élections générales ont lieu régulièrement avant la fin du mois de septembre de la troisième année de la législature :

Les électeurs sont convoqués par décret royal et les indications relatives au jour, à l'heure et au lieu du vote sont affichées dans toutes les mairies et publiées dans toutes les Eglises.

Lorsque l'élection a lieu au suffrage direct, il est procédé un vote dans les villes sous la présidence du Conseil des Echevins (*Magistraten*), et dans les campagnes sous celle des présidents des assemblées communales, qui transmettent les procès-verbaux au juge du district. Celui-ci procède au recensement des suffrages exprimés et proclame les élus.

Lorsque l'élection doit être le résultat d'un vote à deux degrés, il est procédé, préalablement à la nomination des députés, à la désignation d'électeurs secondaires (*elektorer*).

Dans chaque commune rurale, devant le président de l'Assemblée communale, il est nommé au moins un électeur du second degré et un électeur en plus « pour chaque nombre entier de 1.000 habitants ».

Dans les circonscriptions électorales composées d'une ou plusieurs villes, les électeurs de chaque ville élisent, devant leur municipalité ou *magistrat*, un électeur secondaire par 500 habitants.

Les électeurs secondaires se réunissent dans la ville la plus importante de la circonscription sous la présidence du juge du district (*domsaga*) et le scrutin a lieu pour l'élection législative.

Dans les divers collèges électoraux, il est toujours procédé au vote secret au moyen de bulletins imprimés ou manuscrits, déposés dans l'urne par les électeurs sous les yeux du président du bureau.

Les élections, qu'il s'agisse de la désignation des électeurs secondaires ou de celle des députés, se font à la majorité des voix. Au cas de partage égal des suffrages, le sort décide entre les deux candidats. Il n'y a donc jamais lieu à un scrutin de ballottage.

Chaque électeur a droit à une voix. Le vote par procuration n'est pas admis.

Dès que l'élection est terminée, le magistrat qui a présidé aux opérations électorales expédie au député élu « son certificat d'élection en forme de pouvoirs ».

Nul ne peut être reconnu éligible à la Seconde Chambre s'il n'est de nationalité suédoise, âgé de 25 ans accomplis et jouissant depuis un an de ses

droits d'électeur dans l'une des communes de la circonscription.

Les protestations contre la validité des élections doivent, dans les huit jours qui suivent le scrutin, être transmises au gouvernement provincial. Le Gouverneur les instruit et adresse les pièces au Roi. La Cour suprême du Royaume statue, à l'exclusion de la Chambre, qui n'a pas qualité pour connaître des contestations en matière électorale.

Les élections se passent presque toujours dans le plus grand calme.

Le gouvernement n'exerce aucune pression et les candidats ont peu de démarches à faire. On pose des affiches et l'on organise quelques réunions, en général très paisibles. Le calme confine même à l'indifférence. D'après les statistiques, il y aurait une moyenne de 45 0/0 de votants, alors que les électeurs seraient dans la proportion de 8,2 0/0 des habitants.

Aussi de vives critiques se sont-elles élevées contre la législation électorale en vigueur, réduisant à 310.000 le nombre des citoyens jouissant du droit de suffrage politique.

Lorsque la nouvelle loi militaire établit, en 1901, le service obligatoire, le parti libéral réclama comme un corollaire nécessaire, l'institution du suffrage universel. En 1902, le Gouvernement déposa un projet qui élevait l'âge requis pour l'électorat de 21 à 25 ans, mais abaissait, en revanche, notablement les conditions de cens. Une voix supplémentaire devait être accordée à tout

électeur ayant dépassé l'âge de 40 ans. Le corps électoral, d'après ce projet, aurait représenté, non plus 8,2 0/0, mais 12 0/0 de la population.

Ce projet, œuvre du ministère Boström, ne fut pas accepté, mais, au cours des années qui suivirent, l'idée s'accrédita de plus en plus de remanier profondément la loi électorale dans un sens démocratique, d'ouvrir aux paysans, maîtres de la Seconde Chambre, l'accès de la Chambre haute, d'abolir des distinctions surannées entre la représentation des villes et celle des campagnes, de s'orienter vers le suffrage universel et d'instituer, à l'exemple de la Belgique, la représentation proportionnelle.

Après de longs et compliqués débats parlementaires, le ministère, présidé par l'homme d'Etat habile et souple qu'est M. Lindmann, a réussi à réaliser un compromis entre les prétentions des conservateurs et celles des libéraux et à mener à bien la réforme électorale des deux Assemblées.

La Première Chambre continuera à être élue par les conseils provinciaux et les conseils municipaux des grandes villes, mais la durée du mandat ne sera plus que de six ans au lieu de neuf ans. Les conditions d'éligibilité seront rendues moins sévères. Au lieu d'être tenus de justifier d'une fortune immobilière d'au moins 112.000 francs ou d'une contribution aux charges publiques calculée sur un revenu annuel de 5.600 francs, les membres de la haute assemblée ne seront plus tenus de justifier que d'une fortune immobilière de 52.500 francs ou

du payement de l'impôt d'État réalisé sur un revenu de 3.150 francs.

Enfin, pour que l'accès de la Première Chambre ne soit pas exclusivement réservé aux privilégiés de la fortune, les membres de la haute assemblée, qui ne recevaient sous l'empire de l'ancienne législation aucune indemnité, auront droit à la même indemnité parlementaire que les élus de la Seconde Chambre. Hâtons-nous d'ajouter que cette indemnité est fort modeste. Elle est de 1.200 couronnes (1.656 francs) par session ordinaire et de 10 couronnes (13 fr. 80) par jour, en cas de session extraordinaire, plus les frais de voyage à l'aller et au retour.

En ce qui concerne la Seconde Chambre, la législation nouvelle supprime l'ancienne distinction entre le régime représentatif des villes et celui des campagnes et consacre le principe du vote universel direct. Sera désormais électeur tout citoyen suédois ayant atteint l'âge de 24 ans, n'ayant pas de casier judiciaire, ayant rempli ses devoirs militaires, régulièrement acquitté ses impôts et ne figurant pas au nombre des assistés. Chaque province sera divisée en circonscriptions, qui éliront, chacune, au scrutin de liste, un nombre de députés proportionnel au chiffre de la population.

La législation nouvelle complète cet ensemble de réformes par l'institution de la représentation proportionnelle pour l'élection de l'une et de l'autre assemblée.

A cet effet, l'électeur doit inscrire devant le nom

du candidat pour lequel il vote, la désignation du parti auquel appartient ce candidat.

Les candidats se réclamant du même programme constituent le « groupe de parti ».

En additionnant le total des suffrages recueillis par les candidats représentant la même politique, on établit l'actif, la masse électorale de ce « groupe de parti. »

Les sièges sont alors répartis entre les « groupes de parti » au prorata des suffrages qu'ils ont recueillis, en ayant recours au procédé d'Hondt, que nous avons exposé dans notre premier volume en étudiant la loi électorale belge (1).

Les candidats qui entendent ne s'enrégimenter sous la bannière d'aucun parti politique forment « le groupe libre ».

Lorsque le nombre de sièges revenant à chaque parti est déterminé, ces sièges sont attribués aux candidats du groupe qui ont recueilli le plus grand nombre de suffrages.

A cet égard, la loi spécifie :

« Si plus de la moitié des bulletins du groupe portent le même premier nom, ce nom est classé avec le n° 1. Si les bulletins qui portent le même premier nom et qui forment plus des deux tiers du groupe portent également le même deuxième nom, ce nom prend le deuxième rang. Si des bulletins qui portent les mêmes premier et deuxième noms et qui forment plus des trois quarts du groupe portent

(1) V. Tome I, 2° édition, pages 228 et suivantes.

le même troisième nom, ce nom prend le troisième rang, et ainsi de suite. »

Les candidats qui n'arrivent pas en rang utile sont classés premier, deuxième, troisième suppléant et ainsi de suite, de manière à recueillir la succession des élus de leur parti dont les sièges deviendraient vacants au cours de la législature.

Telle est l'économie générale de la législation nouvelle, mais nous devons reconnaitre que les textes sont singulièrement obscurs et touffus. Ce ne serait pas à la loi suédoise qu'il conviendrait d'emprunter une rédaction destinée à rendre claire et simple aux yeux des masses l'explication du mécanisme de la représentation proportionnelle.

La réforme électorale dont nous venons de résumer les grandes lignes ne deviendra définitive qu'après son adoption par un second Riksdag.

ATTRIBUTIONS DU RIKSDAG. LA PROCÉDURE ET LE TRAVAIL PARLEMENTAIRES

La convocation du Riksdag. — Le palais législatif. — L'ouverture des sessions. — Le bureau des assemblées. — Le discours du Trône. — Les comités permanents et les comités spéciaux. — La confection des lois. — Les votes. — La préparation du budget. — Les rapports entre les deux assemblées. — Les procès-verbaux des délibérations. — Les usages parlementaires. — Les partis politiques.

« Le Riksdag, déclare l'article 50 de la Constitution, se réunira dans la Capitale du Royaume, sauf au cas où l'approche de l'ennemi, une peste ou

quelqu'autre obstacle également grave le rendrait impossible ou dangereux pour sa liberté et sa sûreté. En pareil cas, le Roi, après s'être concerté avec les délégués du Riksdag de la Banque et de la Caisse de la Dette publique, désignera et fera connaître un autre lieu de réunion. »

Le palais législatif de Stockholm est une construction récente. Au cœur de la capitale suédoise, au pied du palais royal, un ilot divise l'étroit canal par où les douces eaux du Mälar débouchent dans l'Archipel baltique. Au cours de ces dernières années, l'humble ilot s'est élargi et exhaussé et un vaste édifice a surgi. Sa masse imposante, sa robuste colonnade de granit symbolisent la toute puissance de la représentation nationale. Rivalisant avec la terrasse célèbre de Westminster, un immense balcon s'ouvre sur la nappe azurée « vestibule de la mer » et sur le décor gracieux, le charme pénétrant de la nature scandinave.

A l'intérieur, la demeure parlementaire a été aménagée avec tout le confort moderne.

« A droite et à gauche, écrit M. Lucien Maury, — séparées par des bureaux, des salons, la bibliothèque — les salles de délibération des deux Chambres, répliques à une échelle différente d'un modèle unique, salles octogonales, claires, accueillantes et comme souriantes, de la plus heureuse et de la plus discrète harmonie ; huit cintres surbaissés, où s'accrochent les loggias en saillie destinées au public, penchent d'un commun effort

vers l'évidement circulaire du plafond, clos d'une verrière irisée ; sur un des côtés, la table du président, les sièges des ministres font face à l'éventail étalé que figurent les rangées de fauteuils écarlates. Rien qui rappelle l'échafaudage de notre tribune aux harangues ; l'architecte n'a point dressé de piédestal favorable au geste oratoire ; ces salles ne connaîtront jamais la chassé-croisé des orateurs successifs, ni les remous que provoque une parole passionnée, ni l'assaut furieux livré aux rostres par une foule affolée. Chacun parlera de sa place posément ; on discutera d'affaires entre gens d'affaires ; et députés, sénateurs, ministres même y jouiront d'une absolue sécurité (1). »

Le Riksdag doit se réunir en session ordinaire (*lagtima*) et sans convocation spéciale le 15 janvier de chaque année ou le lendemain, si cette date tombe un jour férié. La durée légale de la session est de quatre mois. Elle est rarement dépassée. Le Roi peut toujours convoquer le Parlement en session extraordinaire.

Les deux Chambres s'assemblent sous la présidence provisoire « de celui des membres présents qui aura participé au plus grand nombre de sessions ou, à égalité entre deux ou plusieurs membres, du plus âgé d'entre eux (2) ».

Le premier acte des Chambres, après que les pou-

(1) Parlements scandinaves, *Revue polititique et littéraire*, 26 novembre 1904.

(2) Loi organique du 22 juin 1866.

voirs de leurs membres ont été vérifiés par le Ministre de la Justice au cas de non contestation et par la Cour suprême au cas de protestation, est de présenter requête au Roi, par l'organe d'une députation, à l'effet de le prier de désigner, pour chacune d'elles, un président ou orateur (*talman*) et un vice-président. Les présidents et vice-présidents nommés par le Souverain doivent prêter serment entre ses mains, « devant Dieu et son saint Evangile, de maintenir et défendre de toutes leurs forces le pouvoir royal et les droits du Riksdag conformément à la Constitution du Royaume et de porter également une obéissance absolue aux autres lois fondamentales (1) ».

Chaque Chambre choisit elle-même son secrétaire.

Ces formalités remplies, les membres du Riksdag, après avoir entendu le service divin, se réunissent dans la salle du Trône (*Rikssal*). Le Roi en personne ou un ministre délégué par lui procèdent alors officiellement à l'ouverture du Parlement et exposent les changements les plus importants survenus dans les affaires du Royaume depuis la précédente session. Il est remis, en même temps, au Riksdag « en deux exemplaires, un pour chaque Chambre, les propositions de la Couronne concernant la situation et les besoins financiers, y compris un projet relatif aux moyens de satisfaire, par de nouveaux subsides, aux besoins de l'Etat qui dé-

(1) Constitution, article 33.

passent les ressources ordinaires » (1). Les présidents répondent au discours du trône en assurant le Souverain de la loyauté et du dévouement fidèle des deux assemblées et chacune d'elles se retire dans la salle de ses délibérations.

« Le Riksdag ni les Chambres, déclare l'article 53 de la Constitution, ne peuvent délibérer ni voter sur aucune matière en présence du Roi. »

L'article 54 ajoute :

« Si le Roi demande au Riksdag des délégués spéciaux pour conférer avec lui sur des affaires qu'il croit devoir tenir secrètes, ces délégués seront élus par les Chambres. Cependant, ils n'auront droit de prendre aucune décision, mais seulement de faire connaître au Roi leur avis sur les affaires qu'il leur communiquera. Ils prêteront serment de garder le secret, si le Roi l'exige. »

Dans les huit jours qui suivent l'ouverture de la session, le Riksdag est tenu de nommer, « pour la préparation des affaires », un Comité de Constitution, un Comité des finances — un Comité des subsides, un Comité de la Banque et un Comité de législation.

Le Comité de constitution (*Konstitutionsutskott*) est composé de 20 membres. Il a pour mission « d'examiner les lois fondamentales du royaume et de proposer au Riksdag les modifications qu'il juge nécessaires ou utiles et réalisables, ainsi que de faire le rapport sur toutes les questions constitution-

(1) Loi organique du Riksdag, article 34.

nelles qui lui sont renvoyées par les Chambres ». Il a, en outre, le droit « de se faire communiquer les procès-verbaux tenus au Conseil d'Etat, à l'exception de ceux qui ont trait aux affaires ministérielles et de commandement militaire, lesquels ne pourront être exigés qu'en ce qui est relatif à des objets connus et déterminés par le Comité ». C'est, nous le savons déjà, le Comité de Constitution qui est spécialement chargé de la surveillance et du contrôle des actes des ministres.

Enfin, « il appartient également au Comité de Constitution, lorsque les Chambres sont en désaccord sur le Comité auquel il convient de renvoyer certaines matières et questions, de trancher la difficulté et aussi de décider entre une Chambre et son président, lorsque ce dernier se refuse à mettre une question aux voix (« *vägrar proposition* ») (1).

Le Comité des finances (*Statsutskott*) est composé de 24 membres. « Il doit recevoir communication des propositions soumises par le Roi au Riksdag en ce qui concerne la situation financière, prendre connaissance de tous les comptes et pièces justificatives pour éclairer le Parlement sur l'administration des finances et l'état de la dette publique et saisir le Riksdag des demandes de crédits après que les retranchements et économies nécessaires auront été opérés. » Il a la surveillance de toute la comptabilité publique. « S'il se trouve que, contrairement à la décision du Riksdag, des sommes affé-

(1) Loi organique du Riksdag, article 38.

rentes à certains crédits aient été affectés à d'autres objets que ceux auxquels ces crédits se réfèrent, ou que le montant fixé par le Riksdag ait été dépassé, le Comité dénoncera aux Chambres le fonctionnaire qui aura contresigné l'ordonnancement ; sur quoi, il sera procédé conformément aux articles 106 et 107 de la Constitution. Toutefois, le Conseil ne pourra, contrairement aux prescriptions de l'article 90 de la Constitution, se permettre aucune critique des ordonnancements du Roi ; les fonctionnaires comptables des deniers publics ne pourront pas non plus être personnellement accusés devant le Comité ou devant le Riksdag ; mais, s'il en est besoin, le Riksdag fera connaître au Roi les motifs qui peuvent se présenter d'intenter des poursuites dans les formes légales contre l'un de ces fonctionnaires (1). »

Le Comité des subsides (*Bevillningsutskott*) est composé de 20 membres. Il est chargé de l'étude de toutes les questions se rattachant à l'assiette et à la perception de l'impôt et « lorsque les besoins du budget ont été établis et déterminés, de proposer spontanément les moyens d'augmenter les subsides, s'il est nécessaire, ou de les diminuer, s'il est possible, et de présenter au Riksdag, en conséquence, un projet de loi générale sur ce sujet (2). »

Le Comité de la Banque (*Bankutskott*) est formé

(1) Les articles 106 et 107 de la Constitution reconnaissent au Riksdag le droit soit de requérir la mise en accusation, soit de provoquer la destitution des fonctionnaires coupables.

(2) Loi organique du Riksdag, article 40.

de 16 membres. Il a la mission d'examiner la gestion et la situation de la Banque du Royaume et de proposer aux Chambres toutes les mesures de nature à assurer la régularité et le développement de ses opérations.

Enfin, le Comité de législation (*Lagutskott*) est composé de 16 membres. « Il fera son rapport sur tous les projets qui lui seront soumis par les Chambres concernant l'établissement, la modification, l'interprétation ou l'abrogation des lois générales civiles, criminelles, communales et ecclésiastiques. »

Le Comité de législation est, en outre, appelé à prendre communication « du compte-rendu du Procureur de justice » et à présenter sur les résultats de cet examen un rapport au Riksdag (1).

Indépendamment de ces cinq grands Comités permanents, les Chambres peuvent, d'un commun accord, établir des Comités spéciaux (*Särskilda Utskott*).

Il est à remarquer que tous ces Comités sont des Comités mixtes, composés de membres appartenant aux deux Assemblées. Il a paru aux Suédois que les lois auraient tout à gagner à être préparées en commun par des Commissaires empruntés aux deux Assemblées, sauf à être ensuite l'objet de délibérations distinctes dans chaque Chambre. Les membres des Comités sont élus en nombre égal par chacune des Assemblées. Il est loisible à celles-ci de les élire par le vote direct ou par le vote à

(1) Loi organique du Riksdag, article 42.

deux degrés, en les faisant désigner par des délégués préalablement nommés.

Les Comités choisissent dans leur sein un président et un vice-président.

Provisoirement, la présidence appartient à celui des membres du Comité qui a participé au plus grand nombre de sessions du Riksdag et, au cas d'égalité, au plus âgé.

Les Comités permanents nomment, chacun, un secrétaire et les Comités temporaires désignent, pour chaque affaire, un rapporteur.

Aux termes de l'article 45 de la loi organique du Riksdag, « les Comités doivent se réunir dans les quatre jours à dater de leur nomination » et « ils doivent donner aussi tôt que possible les avis qui les concernent ».

Lorsqu'un membre d'un Comité a négligé, sans excuse légitime, d'assister à trois séances consécutives, le président est tenu d'en donner avis à la Chambre dont ce commissaire fait partie afin qu'il soit procédé à son remplacement.

Lorsqu'un Comité juge nécessaire de réclamer des éclaircissements de vive voix ou par écrit à un fonctionnaire ou à une administration publique, « il adresse requête, par l'organe de son président, au membre du Conseil d'Etat que le Roi désigne à cet effet à chaque session, pour que le Roi donne ordre à qui de droit de fournir les éclaircissements demandés (1) ».

(1) Loi organique du Riksdag, article 46.

Les Administrations des finances, de la Banque et de la Dette ont l'obligation de fournir immédiatement les éclaircissements qui leur sont réclamés en matière de comptabilité.

Il est loisible à plusieurs Comités de s'entendre pour une action commune. « Lorsqu'un comité permanent jugera nécessaire, pour traiter quelque affaire, de se réunir à un autre Comité permanent, cette réunion aura lieu au moyen de délégués, de la manière que les Comités décideront d'accord. Le Comité ainsi réuni aura le droit de donner son avis sur les questions qui lui seront soumises, sans la participation des autres membres des Comités (1). »

« Aucun membre du Conseil d'Etat ni aucun Conseiller de justice ne peut faire partie des Comités ni participer aux élections pour les Comités. Nul ne peut, s'il est comptable ou responsable devant le Riksdag, être élu membre d'un Comité appelé à contrôler les actes de ses fonctions (2) ».

Ce n'est qu'après avoir été l'objet d'une instruction approfondie par les Comités compétents que les diverses questions d'ordre législatif ou politique sont soumises aux délibérations des Chambres.

Les rapports des Comités sont déposés sur le bureau de la Chambre ; il en est donné lecture et leurs conclusions sont soumises, à trois reprises différentes, à l'examen de l'Assemblée. Avant le

(1) Loi organique du Riksdag, article 46.
(2) Loi organique du Riksdag, article 43.

vote final pour l'adoption définitive, tous les documents se référant au texte en discussion sont de nouveau lus à haute voix, si un membre de l'Assemblée le réclame.

Jusqu'au dernier moment, tant que la clôture n'a pas été prononcée, des amendements peuvent être présentés. Ajoutons que l'initiative des lois appartient aux parlementaires comme au Gouvernement, que chaque membre de l'une ou l'autre Chambre a le droit de présenter une motion individuelle. Il en est ainsi même en ce qui concerne les lois de finances. Nous ne trouvons en Suède aucune règle analogue à celle qui, en Angleterre, réserve exclusivement à la Couronne l'initiative des demandes de crédits ou de relèvement de crédits.

Les votes ont lieu, soit à haute voix par *oui* ou *non*, soit au scrutin à l'aide de bulletins. Chaque mmebre de l'Assemblée, à l'appel de son nom, vient déposer son bulletin sur le bureau ; le président en donne publiquement lecture et quatre scrutateurs, avec le Secrétaire de la Chambre, prennent note des suffrages exprimés.

Afin d'éviter le partage des voix, le président, avant qu'il ne soit procédé au calcul des votes, place un bulletin sous scellés. S'il y a égalité de suffrages, il ouvre le bulletin cacheté qui, entrant en compte, devra déterminer la majorité comme représentant la voix prépondérante du président. Dans le cas contraire, la majorité étant acquise, le bulletin est immédiatement détruit.

Les usages du Parlement suédois n'admettent pas le vote par procuration.

Il est à remarquer que les deux assemblées délibèrent simultanément et non pas successivement comme chez nous. L'ordre des questions à traiter en même temps dans les deux Chambre est fixé par la Conférence des présidents (*Talmanskonferensen*), composée des président et vice-présidents et de trois délégués de chacune des Assemblées.

Les résolutions sont communiquées d'une Chambre à l'autre sous forme d'extraits du procès-verbal. Lorsque les Chambres prennent sur le même objet des décisions différentes, le Comité qui a élaboré le texte en discussion doit chercher à établir l'accord et préparer une rédaction transactionnelle.

S'il est manifeste que l'entente ne pourra pas s'établir en vue d'une décision commune, proclamée « résolution du Riksdag », la question est déclarée ajournée pour toute la durée de la session.

Toutefois, une procédure spéciale est instituée pour les questions budgétaires, dont la solution ne peut être ajournée. L'article 65 de la loi organique du Riksdag porte :

« Lorsque les Chambres auront pris des résolutions différentes en matière de dépenses publiques ou d'impôts, ou en ce qui concerne la direction, l'administration, les ressources et les dépenses de la Banque du Royaume ou de la Caisse de la Dette publique, et que ces résolutions n'auront pu être conciliées sur les propositions du Comité compétent, chaque Chambre votera séparément sur les

résolutions différentes adoptées par chacune d'elles et l'opinion qui comptera le plus grand nombre de suffrages dans les deux Chambres réunies vaudra comme résolution du Riksdag. Pour prévenir en pareil cas le partage égal des voix, un bulletin sera, dans la Seconde Chambre, mis à part et scellé, pour être ouvert et faire la majorité en cas de partage. Si la majorité est acquise, le bulletin mis à part sera immédiatement détruit sans être ouvert. »

C'est par cette prépondérance reconnue au bulletin du Président de la Seconde Chambre que la Constitution suédoise se trouve sanctionner la tradition parlementaire suivant laquelle, en matière de lois de finances, le dernier mot doit appartenir à la Chambre issue du suffrage populaire direct.

Le Riksdag publie, chaque année, comme Supplément au Bulletin des lois, le résumé de toutes les résolutions ou *recès* qu'il a adoptées au cours de la session. C'est le *Riksdagsbeslut*.

Les secrétaires de chaque Chambre dressent des procès-verbaux, où sont mentionnés les motions en discussion, les noms des orateurs, les propositions du président, les résultats du scrutin et les résolutions des Chambres.

Les procès-verbaux sont lus et révisés sept jours après la séance à laquelle ils se réfèrent ; les discours, recueillis par des sténographes officiels, sont signés par eux et remis, trois jours après qu'ils ont été prononcés, au secrétariat de la Chambre, où les orateurs peuvent en prendre connaissance et disposent d'un délai de quatre jours pour opérer leurs

corrections. Enfin, le Secrétariat tient un journal où sont consignées toutes les motions présentées à la Chambre avec la suite qui leur est donnée et l'état des travaux législatifs.

La rédaction et l'expédition de tous actes communs aux deux Chambres sont confiées à une Chancellerie spéciale du Riksdag sous la surveillance de deux membres de chacune des assemblées qui, d'accord avec les présidents et vice-présidents choisissent le personnel nécessaire pour le travail matériel de la Chancellerie.

Les séances des Chambres, qui sont publiques, s'ouvrent, la plupart du temps, à 10 heures du matin. Elles sont, en général, très calmes ; il est à peu près sans exemple que le président ait eu à faire appel aux sévérités d'un règlement, d'ailleurs très bénin. Signalons seulement que les députés sont tenus d'assister aux séances sous peine d'amende. « Chaque Chambre, porte l'article 30 de la loi organique du 22 juin 1866, a le droit d'imposer des amendes à ceux de ses membres qui ne se rendront pas en temps utile au Riksdag et qui ne pourront justifier d'excuses légales ou qui, d'ailleurs, s'abstiendront, sans excuse ni autorisation de la Chambre, de prendre part aux séances. Ces amendes profiteront au trésor public. »

Les députés, qui sont rangés, non suivant leurs opinions, comme dans la plupart des Parlements, mais suivant l'ordre de leurs circonscriptions, parlent de leur place et formulent plutôt des observations qu'ils ne prononcent des discours. Il est

tout à fait exceptionnel qu'un orateur parle plus d'une heure ; quelques minutes lui suffisent, en général ; mais, si l'éloquence parlementaire est peu cultivée, le tact parlementaire est particulièrement développé. Dans aucun parlement, les questions ne sont discutées avec plus de mesure et de jugement que dans le parlement suédois. Ce n'est pas seulement un heureux effet du tempérament du Nord ; c'est la conséquence de la prépondérance de l'élément agricole dans les assemblées. Des agriculteurs, des paysans forment la majorité. Indifférents aux surprises de l'éloquence, ils apportent dans les délibérations leurs habitudes placides, avec la maîtrise de leur ferme et robuste bon sens. A côté d'eux siègent un assez grand nombre de fonctionnaires, éclairant leurs collègues de leur expérience administrative et témoignant vis-à-vis du Gouvernement d'une extraordinaire indépendance.

L'organisation des partis est assez confuse.

En Suède, comme en Danemark et en Norvège, la formation des groupements politiques s'est faite, primitivement, en sens inverse de l'évolution habituelle dans la plupart des Etats européens.

Les villes, où dominaient la Cour et les fonctionnaires, ont envoyé au Riksdag des représentants conservateurs, à tendances aristocratiques, passionnés pour la gloire nationale, jaloux de l'intransigeante prépondérance de la Suède dans le long conflit avec la Norvège, « le parti des grands Suédois ».

Les paysans ont constitué le parti démocratique.

Le parti conservateur, se recrutant dans les classes cultivées, se qualifiait de « parti de l'intelligence » ; le parti démocratique s'est appelé « le parti des campagnes (*Landtmann-parti*). Sous la direction d'un paysan du Halland, Karl Ifvarson, secondé par un lettré, Emile Key, il s'est principalement donné pour programme l'allègement des impôts, surtout des impôts grevant la terre, la réalisation de sévères économies et la lutte contre le militarisme.

Continuant la tradition militaire suédoise, le Roi et ses ministres conservateurs prétendaient organiser l'armée sur le modèle prussien, constituer des forces militaires puissantes, avec des troupes aguerries et une marine réorganisée. Le *Landtmann-parti* repoussait les dépenses destinées à de nouveaux armements comme inutiles et funestes pour un peuple qu'aucun ennemi ne menace et opposait au coûteux système des armées permanentes le régime des milices nationales tel qu'il fonctionne en Suisse.

Cette organisation des anciens partis a commencé à subir de profondes modifications à partir de 1884.

Le prix des céréales ayant baissé dans des proportions ruineuses pour les cultivateurs, les luttes politiques furent transportées sur le terrain économique et l'on vit se dessiner dans le parlement deux grands courants, l'un en faveur du protectionnisme, l'autre en faveur du libre échange.

Les paysans se détachèrent de leurs anciens

alliés, les ouvriers ; suivant l'orientation nouvelle que lui donnèrent le Dalécarlien Liss Olof Larsson et un cultivateur d'Åland, Danielsson, le *Landtmann-parti* évolua vers ses adversaires de la veille, les grands propriétaires.

En 1888, une scission se produisit entre le vieux *Landtmann-parti*, demeurant fidèle à son ancien programme démocratique, et le nouveau *Landtmann-parti* se rapprochant de la droite protectionniste.

En même temps, un mouvement en sens inverse se produisait dans les villes. Il s'y constituait un nouveau parti démocratique, plus radical que celui des campagnes, et le parti socialiste s'organisait, de son côté, en groupant, en Suède comme en Allemagne, des sociétés politiques et des syndicats ouvriers. Le parti socialiste, impuissant à faire élire ses candidats par des électeurs censitaires, devait, logiquement, se coaliser avec le parti démocratique pour réclamer le suffrage universel. En 1896, un jeune journaliste, David Bergström, président des *Verdandi* ou associations d'étudiants instituées au cœur de la vieille Université d'Upsal, entamait une brillante campagne en faveur du suffrage universel et, en 1900, apparaissait le *Liberal samlings parti* ou parti de la coalition libérale, qui représente aujourd'hui, sous la direction du docteur S. von Friesen, le groupement le plus nombreux de la Seconde Chambre (1).

(1) A l'ouverture de la législature de 1907, le *Liberal samlings parti* comptait, à la Seconde Chambre, 101 membres ;

Il est à présumer qu'avec le suffrage universel, le Riksdag suédois s'engagera de plus en plus dans la voie démocratique.

Toutefois, il ne faudrait pas — au moins à l'heure actuelle — chercher en Suède des partis régulièrement constitués, avec des cadres permanents, pour se succéder alternativement au pouvoir en imposant leurs chefs aux choix de la Couronne pour la direction des affaires publiques.

Il y a une différence profonde entre le régime représentatif suédois et le parlementarisme proprement dit, tel que nous l'avons vu fonctionner en Angleterre.

En Angleterre, l'évolution politique a consisté pour la nation anglaise à passer de l'autocratie au régime constitutionnel, puis du régime constitutionnel au régime parlementaire. L'Angleterre est arrivée, par les étapes graduelles que nous avons marquées en étudiant ses institutions, du gouvernement absolu du Roi au gouvernement à peu près absolu de la Chambre des Communes. Sous l'apparence du respect des formes, la majorité de la Chambre des Communes est la véritable maîtresse du Gouvernement par l'intermédiaire des ministres responsables qu'elle impose au Souverain.

Nous ne rencontrons rien de semblable en Suède, où se trouvent placés face à face deux pouvoirs parallèles, le Riksdag et le Roi. Le Riksdag légifère,

le *Landtmann-parti*, de 60 à 65 ; le nouveau *Landtmann-parti* ou parti national progressiste, 40 ; les socialistes, 13. La Première Chambre est presque entièrement conservatrice.

le Roi gouverne. Sans doute, maître des finances de l'Etat et gardien des droits de la Nation, le Riksdag a de larges attributions de contrôle sur la direction des affaires publiques, mais les deux pouvoirs législatif et exécutif ont chacun leur domaine délimité ; ils sont nettement distincts et indépendants. La confiance réciproque, la collaboration commune sont hautement désirables et se réalisent en fait, dans la pratique, mais ne s'imposent pas comme une condition essentielle pour la marche régulière du Gouvernement. La Suède est une monarchie constitutionnelle, ce n'est pas encore une monarchie parlementaire.

IV

L'ADMINISTRATION LOCALE

IV

L'ADMINISTRATION LOCALE. LE RÉGIME PROVINCIAL ET MUNICIPAL

La province (*Län*). — Le Gouverneur (*Landshöfding*). — Le Secrétaire général du Gouvernement provincial (*Landssekreterare*).— Le préposé aux finances (*Landskamererare*).— L'arrondissement (*fögderi*). — Les pouvoir du *Kronofogde*. — Le canton (*härad*). — L'autorité du *Länsman*. — L'autonomie communale.

Les assemblées provinciales et communales. — Le conseil provincial (*Landsting*). — Le Conseil des députés de la ville (*Stadsfullmäktige*). — Les Comités permanents. — *Le Magistrat.*

L'assemblée générale communale dans les campagnes (*Kommunalstämman*). — La municipalité rurale (*Kommunalnämnd*). — L'électorat municipal.

Le royaume de Suède, avec ses trois grandes régions géographiques du Norrland, du Svealand et du Götaland, est divisé, au point de vue administratif, en 24 provinces ou gouvernements, se subdivisant en arrondissements, composés de cantons et de paroisses ou communes rurales.

Chaque province (*län*) est placée sous l'autorité d'un Gouverneur nommé par le Roi et exerçant des pouvoirs analogues à ceux de nos préfets.

Le Gouverneur (*Landshöfding*) est assisté de deux hauts fonctionnaires, également nommés par le Souverain, le Secrétaire général du gouvernement provincial (*Landssekreterare*), et le préposé aux finances (*Landskamererare*), chargé d'opérer les recettes et de régler les dépenses.

A côté du Gouverneur, une assemblée élective ou diète locale (*Landsting*), représente les intérêts de la province, et remplit, depuis 1862, un rôle que l'on peut assimiler à celui de nos conseils généraux.

L'arrondissement (*fögderi*), subdivision rurale également du *län*, n'a pas de conseil électif. Le gouvernement central y est représenté par le *Kronofogde*, nommé par le Souverain et subordonné au *Landshöfding* ou Gouverneur. Le *Kronofogde* a des attributions multiples. Il est, en même temps, un administrateur, un officier de police judiciaire investi de pouvoirs très étendus et un agent du trésor veillant au recouvrement de l'impôt. Il est assisté, principalement pour cette dernière partie de sa tâche, d'un greffier.

Le canton (*härad*), comprend en général, de 8 à 10 paroisses ou communes rurales. C'est à la fois une circonscription judiciaire et une circonscription électorale rurale pour la désignation des membres du conseil provincial.

Pas plus que l'arrondissement (*fögderi*), le canton

(*härad*) n'a d'assemblée élective. Le *Kronofogde* y exerce son action par l'intermédiaire du *Länsman*, qui est surtout un Commissaire de police.

L'autonomie communale est très ancienne et très développée en Suède, mais le régime municipal est différent dans les villes et dans les campagnes. Il est même loin d'être uniforme pour toutes les villes.

Nous aurons à étudier successivement :

a) Le régime municipal de la Capitale du Royaume, Stockholm ;

b) Le régime municipal des villes dont la population excède 1/150e de la population totale du Royaume et qui ne sont pas représentées dans les Assemblées provinciales.

c) Le régime municipal des villes dont la population, sans atteindre le chiffre indiqué ci-dessus, n'est pas inférieure à 3.000 âmes ;

d) Le régime municipal des villes de moins de 3.000 âmes ;

e) Le régime municipal des campagnes.

ASSEMBLÉES PROVINCIALES

L'organisation des Conseils provinciaux a été réglée par la loi du 21 mars 1862. L'article 1er de cette loi spécifie qu'il y aura dans chaque *län* un Conseil (*Landsting*) composé des représentants élus des villes et des districts judiciaires de la province, en exceptant, toutefois, les villes dont la po-

pulation est supérieure à 1/150e de la population totale du Royaume. Ces villes jouissent d'un régime complètement autonome et sont laissées en dehors de l'organisation provinciale.

Toute ville dont la population n'excède pas 2.500 habitants élit un membre du Conseil provincial.

Toute ville de 2.500 à 5.000 habitants a droit à deux conseillers.

Toute ville de 5.000 à 7.500 habitants a droit à trois conseillers et ainsi de suite dans la même proportion pour les villes où le chiffre de la population est plus élevé.

Tout district judiciaire ou canton, *härad*, de 5.000 habitants et au dessous élit un conseiller; tout district de 5.000 à 10.000 habitants nomme deux conseillers; tout district de 10.000 à 15.000 habitants a droit à trois conseillers et ainsi de suite.

Le Conseil provincial doit compter au *minimum* 20 membres. En fait, le nombre des conseillers provinciaux varie entre 22 et 91 membres; il est, en moyenne, de 48.

Dans les villes, les conseillers provinciaux sont élus par les conseils municipaux ou, à défaut de conseils municipaux, par l'Assemblée générale des habitants (*Allmänna rådstugan*). Dans les campagnes, l'élection a généralement lieu à deux degrés, les électeurs étant choisis par l'Assemblée générale communale (*Kommunalstämman*).

Pour être éligible au *Landsting*, il faut avoir

25 ans accomplis, être domicilié dans le gouvernement et jouir du droit de vote dans la circonscription électorale.

Les membres des Conseils provinciaux sont élus pour trois ans.

Le Conseil provincial ou *Landsting* se réunit tous les ans au chef-lieu de la province dans le courant de septembre.

La durée légale de la session est de sept jours non fériés, avec faculté de prolongation pendant deux jours, si les trois quarts des membres présents en font la demande.

Le Conseil peut toujours être convoqué par le Roi en session extraordinaire.

Tout membre du Conseil, sauf empêchement légitime, est tenu d'assister aux séances sous peine d'une amende de deux couronnes pour chaque jour d'absence.

Les conseillers provinciaux n'ont droit à aucune indemnité autre que le remboursement de leurs frais de voyage, c'est-à-dire les frais de poste pour deux chevaux ou le coût d'un billet de première classe en chemin de fer ou en bateau à vapeur.

Les séances du Conseil sont publiques, sauf la faculté pour l'assemblée de se former en Comité secret.

Le président est nommé par le roi, qui peut le choisir en dehors du Conseil. Dans ce dernier cas, le président doit s'abstenir de prendre part aux délibérations. Le Conseil élit, parmi ses membres, un vice-président.

Le Gouverneur assiste aux séances et est entendu chaque fois qu'il le demande, mais sans avoir le droit de vote.

La présence des deux tiers des membres du Conseil est nécessaire pour la validité des délibérations.

Le scrutin secret peut toujours être réclamé. Afin d'éviter le partage des voix, le président met à part, dans chaque scrutin, un bulletin qui ferait la majorité. Pour les élections ayant lieu au sein du Conseil, c'est le sort qui décide au cas où les candidats en présence réunissent un nombre égal de suffrages.

Aux termes de l'article 2 de la loi organique du 21 mars 1862, « le Conseil pourra délibérer et prendre des résolutions sur les affaires communes de la province concernant l'économie publique, le développement de l'agriculture et d'autres industries, les établissements utiles aux communications, à l'hygiène publique, l'instruction, la sûreté et l'ordre public dans tous les cas où les dites affaires ne seraient pas de la compétence de l'Etat ».

A chaque session, le Conseil établit le budget de la province et fixe le montant des taxes provinciales. Il a, notamment, le droit de décréter un impôt spécial destiné à assurer le fonctionnement des services hospitaliers et de l'assistance médicale. Il examine et vérifie les comptes de son trésorier et désigne à cet effet trois réviseurs spéciaux.

Il nomme et révoque son secrétaire, son trésorier et les employés de bureau qui assistent ces fonctionnaires.

Les délibérations du Conseil provincial sont soumises à l'approbation du Roi en ce qui concerne les taxes établies pour une durée excédant cinq années, les emprunts amortissables en plus de cinq ans, les aliénations ou échanges d'immeubles, les constitutions d'hypothèques et, d'une manière générale, toutes décisions ayant trait à des droits immobiliers.

Les autres délibérations sont, sauf quelques exceptions, soumises à l'approbation du Gouverneur.

La loi réserve aux tiers la faculté de se pourvoir devant le Roi contre toutes délibérations du *Landsting* portant atteinte à leurs droits.

Le Roi peut annuler les délibérations illégales du *Landsting*, mais sans jamais être autorisé à le dissoudre.

ASSEMBLÉES COMMUNALES

Régime municipal de Stockholm et des villes dont la population excède 1/150e de la population totale du Royaume.

Les villes dont la population excède 1/150e de la population totale du Royaume ne sont pas représentées au Conseil provincial. Elles élisent un conseil des députés de la ville (*Stadsfullmäktige*), dont la composition varie suivant l'importance de la population et qui cumule, en fait, les attributions

qu'ont les conseils provinciaux et les conseils communaux.

Aux termes de la loi du 23 mai 1862, Stockholm élit cent « députés de la ville ». Ils sont nommés pour deux ans et renouvelés par moitié tous les ans.

Le pouvoir central est représenté par un Gouverneur et un Sous-Gouverneur. Le Gouverneur peut assister aux séances et prendre part aux discussions. Il assure l'exécution des délibérations après les avoir approuvées et il est spécialement investi de la direction de la police.

Le Conseil des députés de la ville, qui dresse le budget de la Cité et gère ses intérêts, administre par l'intermédiaire de Comités permanents que choisissent les *Stadsfullmäktige*, soit au sein de l'Assemblée, soit parmi les électeurs. Ces comités sont au nombre de cinq, à savoir : le Comité permanent, le Comité des Finances et des Travaux publics, le Comité d'Hygiène et Santé, le Comité de l'Assistance publique, le Comité du Commerce et de la Navigation.

Le Comité permanent, délégation du Conseil, est composé exclusivement de « députés de la ville », au nombre de 10, et a une mission d'administration générale.

L'organisation municipale que nous venons d'analyser pour la capitale, Stockholm, a été étendue aux villes dont la population excède 1/150e de la population totale du Royaume, Göteborg, Malmö, Norrköping, Gefle, avec cette différence,

toutefois, que le nombre des membres du Conseil municipal est de 40 à 60 seulement au lieu de 100 et que le pouvoir exécutif, au lieu d'appartenir au Gouverneur, est entre les mains d'une municipalité (*magistrat*), composé d'un bourgmestre et d'adjoints nommés par le Roi.

Régime municipal des villes dont la population est inférieure à 1 150e de la population du Royaume, mais atteint le chiffre de 3.000 habitants.

Ces villes sont toutes régies par un Conseil municipal ou Conseil des députés de la ville dont le nombre varie de 20 à 60. L'exécution des décisions de cette Assemblée appartient à une municipalité (*Magistrat*) composée d'un bourgmestre et d'un ou de plusieurs adjoints nommés par le Roi.

Régime municipal des villes au-dessous de 3.000 âmes.

Dans les villes dont la population est inférieure à 3.000 âmes, les affaires municipales sont soumises aux délibérations de l'Assemblée générale des habitants de la cité (*Allmänna Rådstugan*), mais avec faculté pour celle-ci de déléguer ses pouvoirs à un Conseil élu par elle. Une municipalité (*Magistrat*) nommée par le Souverain exerce le pouvoir exécutif.

Régime municipal des campagnes.

Dans les campagnes, c'est toujours l'Assemblée générale des habitants (*Kommunalstämman*) qui est appelée à se prononcer sur les questions d'intérêt communal. Cette Assemblée, où les femmes sont admises à prendre part aux délibérations, élit un Conseil exécutif, composé de 3 à 11 membres, pour gérer les affaires municipales (*Kommunalnämnd*).

Le pouvoir central est représenté par le *Kronofogde*, dont nous avons indiqué le rôle comme représentant du Gouvernement dans l'arrondissement (*fögderi*) et par son subordonné, le *Länsman*, investi principalement des fonctions de police judiciaire.

L'électorat municipal présente en Suède un caractère de curieuse originalité.

Le droit de participer aux élections du conseil communal ou de faire partie de l'Assemblée générale des électeurs repose sur le paiement de certaines contributions. Il ne suffit pas d'être domicilié dans la commune pour y exercer la faculté de vote ; il faut y acquitter, soit l'impôt sur les immeubles pour des immeubles d'une valeur minima de 100 couronnes (138 francs), soit l'impôt sur les revenus du capital ou du travail pour un revenu annuel de 500 couronnes (690 francs).

Le droit de vote fondé sur la possession d'un immeuble appartient, en principe, au propriétaire,

non à l'usufruitier. Ajoutons que le fait d'être assujetti dans plusieurs communes à l'impôt sur les immeubles ou à l'impôt sur les revenus du capital et du travail confère le droit de vote dans chacune de ces communes.

Le droit de vote peut être exercé, non seulement par l'électeur lui-même, mais aussi par son fondé de pouvoir. Les sociétés de commerce et d'industrie et, en général, toutes personnes morales peuvent faire choix d'un mandataire pour voter en leur nom. Les mineurs sont représentés par leur tuteur. Les femmes, aussi bien que les hommes, sont admises à voter.

Sont seuls privés de l'électorat municipal les étrangers, les faillis et les individus auxquels des décisions judiciaires ont retiré l'exercice de leurs droits civiques.

De ces explications, il résulte que la même personne peut, dans la même commune, voter à des titres différents pour elle-même, pour un pupille, pour une personne morale.

D'autre part, le vote des électeurs est loin d'avoir une valeur égale. La législation municipale suédoise, en effet, proportionne le nombre de voix dont chaque électeur dispose au montant des contributions qu'il paye. C'est ce qu'on appelle le droit de vote d'après une échelle graduée (*graderad röstskala*). L'électeur est considéré comme un actionnaire intéressé à la prospérité de la vaste société qu'est la commune, pour une part devant correspondre au total de ses actions. Chaque électeur a

une voix par chaque couronne d'impôt qu'il est tenu d'acquitter, sous la réserve qu'il ne dispose pas à lui seul de plus de 100 voix ou de plus d'un cinquantième du nombre total des suffrages de la commune. Ce sont là, au surplus, hâtons-nous de le dire, des dispositions spéciales aux seules élections communales. On ne retrouve ce droit électoral gradué proportionnellement au chiffre de l'impôt ni dans la législation relative aux élections parlementaires, ni dans celle relative aux élections pour le Conseil provincial.

Les réclamations contre les opérations électorales municipales sont portées devant les gouverneurs. Le Conseil municipal proclame la validité des pouvoirs de ceux de ses membres dont les élections ne sont pas contestées.

Tout électeur est éligible, mais il y a incompatibilité entre les fonctions de conseiller municipal et celles de gouverneur ou de sous-gouverneur, de directeur de la police, d'accusateur public et d'une manière générale avec tout emploi rétribué sur les fonds communaux.

V

LA JUSTICE

V

LA JUSTICE

La hiérarchie des juridictions. — La justice dans les villes et la justice dans les campagnes. — Les Tribunaux de première instance, le Tribunal de l'Hôtel de Ville et le Tribunal cantonal. — Le juge professionnel et les assesseurs. — Les Cours d'appel. — La Cour Suprême. — La Haute Cour de Justice. — Le contentieux administratif. — Les juridictions ecclésiastiques et militaires. — Le système pénitentiaire de la Suède.

L'organisation judiciaire en Suède comprend trois ordres de juridictions ordinaires, le Tribunal de première instance, la Cour d'appel, le Tribunal suprême. L'institution du jury n'existe que pour connaître les délits de presse.

La Haute Cour du Royaume *(Riksrätt)*, juridiction d'exception, juge les Ministres, les Conseillers d'Etat et les membres du Tribunal suprême au cas de poursuite intentée par le Procureur général du Riksdag.

Le contentieux administratif se partage entre le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes.

Ce qui différencie profondément les institutions judiciaires suédoises de celles de la plupart des nations européennes, c'est la façon dont sont constitués, les tribunaux de première instance.

La Suède associe étroitement au premier degré de juridiction l'élément laïque à l'élément professionnel et elle maintient dans l'ordre judiciaire la distinction fondamentale qu'elle a créée dans l'ordre politique entre les villes et les compagnes.

Tribunal de première instance

Il s'appelle dans les villes *Rådstugerätt* ou Tribunal de l'Hôtel de Ville, et dans les campagnes *Häradsrätt* ou Tribunal cantonal. Il a, au premier degré, compétence générale en matière civile commerciale et criminelle.

Le Tribunal de première instance dans les villes est présidé par le bourgmestre nommé par le Roi. Le bourgmestre, siégeant comme juge, est assisté de quatre assesseurs élus par les conseillers municipaux (*Stadsfullmäktige*), mais recevant l'investiture du Roi à Stockholm et celle du Gouverneur dans les autres villes.

Dans les grandes villes, le Tribunal de première instance comporte plusieurs Chambres, notamment une Chambre spéciale de police. Il se réunit au moins une fois par semaine.

Les poursuites criminelles devant le tribunal

sont exercées par le *Stadsfiskaler*, procureur du Roi, qui remplit les fonctions du ministère public.

Les délits commis par la voie de la presse sont soumis au jury. Le jury est composé de 13 membres, 4 choisis par l'accusé, 4 par la partie plaignante ou le ministère public et 5 par le Tribunal. L'accusation et la défense ont le droit d'exercer réciproquement deux récusations devant porter sur un des jurés choisis par la partie adverse et un des jurés choisis par le tribunal. Le jury ainsi réduit à neuf membres statue sur la question de culpabilité. La majorité des deux tiers des voix est nécessaire pour la condamnation. Sur le verdict affirmatif du jury, le tribunal prononce la peine édictée par la loi.

Le pourvoi est possible devant la Cour d'appel d'abord, devant la Cour suprême ensuite pour vice de forme ou fausse application de la loi pénale.

L'organisation judiciaire au premier degré est plus compliquée dans les campagnes.

Le territoire du Royaume est divisé en juridictions ou ressorts, et chaque ressort, (*domsaga*) comprend un certain nombre de districts. Il y a pour chaque *domsaga* un juge professionnel nommé par le roi, (*Härradshöfding*). Ce juge est un magistrat ambulant qui se transporte, à époques déterminées, dans les différents cantons de son ressort pour rendre la justice avec l'assistance d'assesseurs, *nämndemän* élus dans chaque *härad* ou canton.

Les assesseurs sont au nombre de 12. Ils sont élus pour 6 ans avec obligation de remplir leur mandat pendant deux années au moins.

Pour l'élection, le canton est divisé en circonscriptions spéciales comprenant plusieurs communes ou fractions de communes. Le vote a lieu dans la commune désignée par le Tribunal.

Est électeur quiconque a le droit de voter à l'assemblée communale, mais à la différence de ce que nous avons constaté pour les élections municipales, aucun électeur ne dispose de plus d'une voix.

Est éligible tout électeur âgé de 25 ans jouissant de ses droits civils et ne remplissant pas une fonction publique.

Chaque tribunal tient un certain nombre de sessions par an, au minimum deux sessions, l'une au printemps, l'autre en automne. Il est compétent sur toutes affaires civiles, commerciales ou criminelles, à l'exception de quelques affaires spéciales portées directement devant la Cour d'appel et des affaires de presse qui sont soumises au Tribunal de l'Hôtel de ville avec l'assistance du jury.

Le tribunal exerce, en outre, une sorte de juridiction volontaire et remplit, en recevant les déclarations des parties, des attributions qui incomberaient chez nous aux notaires, aux juges de paix, aux Conservateurs des hypothèques et aux Receveurs de l'enregistrement.

Le juge professionnel dirige les délibérations, résume les questions en litige, expose les dispositions de la loi applicable ; malgré la présence des assesseurs, il est presque juge unique, car leur opinion ne peut prévaloir contre la sienne qu'à la condition d'être unanime. Il se fait, néanmoins, un sérieux

échange d'appréciations entre le magistrat, organe de la loi, et les échevins ou assesseurs, interprètes de l'équité naturelle et représentants de l'opinion populaire.

Les fonctions de juge sont très considérées ; aussi les voit-on sollicitées par des jurisconsultes d'une réelle valeur, attestée non seulement par des études universitaires, mais par un stage prolongé dans des professions impliquant l'expérience des affaires.

Les attributions du ministère public sont remplies par le *länsman* pour les affaires criminelles.

Cours d'appel.

Les Cours supérieures ou Cours d'appel, (*Hofrätter*), sont au nombre de trois. Elles siègent à Stockholm, Jönköping et Christianstad. Tous les magistrats composant les Cours d'appel sont nommés par le Roi. La justice au second degré est rendue exclusivement par des juges professionnels. Les juges professionnels, à tous les degrés, ne peuvent être destitués par le Souverain qu'à la suite d'une instruction et d'un jugement. Ils ne peuvent être promus à d'autres emplois ou déplacés que sur leur demande (1).

Les Cours de Stockholm et de Jönköping sont composées d'un président, de 10 conseillers ordinaires et de 15 conseillers-assesseurs. La Cour

(1) Constitution, article 36.

de Christianstad est composée d'un président, de 4 conseillers ordinaires et de 6 conseillers assesseurs.

La présence de cinq conseillers est nécessaire pour constituer la Cour.

Auprès de chaque Cour d'appel les fonctions de ministère public sont remplies par un avocat général, assisté de un ou plusieurs procureurs ou substituts, (*fiskaler*). L'avocat général et les *fiskaler* sont nommés par le Roi.

Il est à remarquer que les magistrats du ministère public auprès des Cours d'appel ne siègent pas aux audiences. Leur mission est de surveiller les tribunaux inférieurs et les fonctionnaires.

Ajoutons que devant les Cours d'appel, la procédure, en principe, n'est pas orale, mais écrite. La Cour statue sur la production de mémoires déposés par les parties. Celles-ci ne sont nullement tenues de recourir au ministère d'un avocat.

Il n'existe pas, en Suède, d'organisation officielle du barreau. Les audiences sont publiques et il doit être dressé, même des délibérés et des votes, des procès-verbaux qui peuvent être publiés.

La Cour supérieure connaît comme juridiction du second degré, des appels relevés contre les décisions des tribunaux de première instance en matière civile, commerciale et criminelle, quelle que soit l'importance du litige ou de la peine prononcée.

Elle statue d'office, également comme juridiction du second degré, sur les condamnations à mort prononcées par les tribunaux de première instance.

Elle connait exceptionnellement, comme juridiction du premier degré, de certaines affaires spéciales, comme les complots et offenses contre le Roi, les hautes trahisons et crimes contre l'Etat, les infractions aux lois commises par les gouverneurs des provinces ou les juges inférieurs dans l'exercice de leurs fonctions, les plaintes contre les décisions des chapitres ecclésiastiques, les crimes ou offenses contre les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions. Enfin elle a compétence pour statuer sur certaines contestations d'ordre généalogique concernant les nobles, contestations d'état ou de succession.

Cour Suprême.

La Cour Suprême (*Konungens högsta domstol*), siège à Stockholm.

Elle se compose de 18 membres légistes, les conseillers de justice (*justitieråd*) nommés par le Roi.

Le Souverain a le droit de siéger à la Cour Suprême, avec le privilège d'un double suffrage dans les délibérations.

La Cour est divisée en deux sections. Suivant l'importance de l'affaire, la présence de 6 ou de 8 membres est nécessaire pour la validité des arrêts.

Le Conseil des Référendaires (*Nedrejustitierevisionen*) prépare la solution des affaires et l'expédition des arrêts. Sur chaque question en litige, un

rapport est soumis à la Cour par un référendaire.

Un Procureur général représente près de la Cour le ministère public. Il est le chef de tous les officiers du ministère public auprès des Cours d'appel ; il surveille et dirige comme Chancelier de justice, (*Justitie-Kansler*), les services judiciaires du royaume, et contrôle les actes des fonctionnaires.

La Cour Suprême du royaume de Suède n'est pas, comme notre Cour de Cassation, une Cour régulatrice, se bornant à fixer la jurisprudence, à assurer l'application régulière de la loi, en statuant exclusivement *en droit*, jamais en fait. La Cour Suprême de Suède a la plénitude de juridiction et juge en fait aussi bien qu'en droit.

Elle statue :

a) En troisième et dernier ressort sur les pourvois formés contre les décisions rendues en deuxième ressort par les Cours d'appel.

b) En deuxième et dernier ressort sur les appels interjetés contre les décisions rendues par les Cours d'appel en premier ressort.

c) En premier et dernier ressort sur les infractions commises par les membres des Cours d'appel, la poursuite étant intentée à la requête du Procureur général du *Riksdag*.

Aux termes de l'article 18 de la loi constitutionnelle, « il appartient également à la Cour Suprême de connaître et de prononcer sur tous les recours formés devant le Roi en cassation de jugements passés en force de chose jugée, ou en relief de la déchéance résultant de l'expiration d'un délai légal ».

Enfin, l'art. 19 de la Constitution spécifie que « les demandes d'interprétation de la loi portées au Roi par les tribunaux ou les fonctionnaires, dans les cas qui sont du ressort des tribunaux, seront également soumises à la Cour Suprême, qui donnera l'interprétation demandée. » Mentionnons cette particularité que « toutes les questions d'interprétation seront soumises au Roi et que son double suffrage sera compté pour la décision, alors même qu'il n'aurait pas pris part à la délibération de la Cour (1) ».

Lorsque l'une des sections constate, au moment de rendre son arrêt, que sa décision consacrerait une jurisprudence différente de celle précédemment adoptée par la Cour Suprême, elle se dessaisit et ordonne que l'affaire sera portée devant les sections réunies.

Les membres de la Cour Suprême, juges en dernier ressort des plaintes formées contre les fonctionnaires de l'ordre administratif ou judiciaire, sont eux-mêmes placés sous le contrôle du *Riksdag* et de son Procureur général.

« Si, contre toute attente, déclare l'art. 10 de la Constitution, la Cour Suprême tout entière ou l'un quelconque de ses membres, par intérêt personnel, iniquité ou négligence, venaient à rendre un arrêt à ce point injuste que, contre le texte précis de la loi et l'évidence de fait légalement établis, quelque personne en subit ou encourût la perte de la vie,

(1) Constitution, art. 21.

de la liberté personnelle, de l'honneur et des biens, le Procureur du Riksdag sera tenu, et le Chancelier de justice aura le droit, de mettre le coupable en accusation devant la Haute-Cour (*Riksrätt*) et de poursuivre sa condamnation conformément aux lois du Royaume. » L'article 103 ajoute :

« Le Riksdag nomme tous les trois ans en session ordinaire, de la manière déterminée par la loi organique, une commission chargée de décider si tous les membres de la Cour Suprême ont mérité d'être maintenus dans leurs importantes fonctions, ou si quelques-uns d'entre eux, sans être convaincus des crimes et fautes dont il est traité à l'article précédent, donnent, néanmoins, sujet d'être privés de l'exercice du droit de rendre la justice.

« Si cette commission, après avoir voté dans les formes prescrites par la loi organique du Riksdag, décide que l'un ou quelques-uns des membres de la Cour Suprême doivent être réputés avoir perdu la confiance du *Riksdag*, ce membre ou ces membres seront destitués par le Roi sur le rapport qui en sera fait par le Riksdag. Toutefois, le Roi accordera à chacun d'eux une pension annuelle de la moitié de leur traitement. »

Il importe de ne pas confondre avec la Cour Suprême, la Haute-Cour du Royaume (*Riksrätt*). Celle-ci n'est point une juridiction permanente, régulière. Elle n'aurait à se réunir que dans des cas tout à fait exceptionnels pour juger les crimes d'Etat.

La Haute-Cour de justice, appelée à juger les

ministres, les Conseillers d'Etat, ou les membres de la Cour Suprême coupables de forfaiture, doit se composer, aux termes de l'art. 102 de la Constitution, « du Président de la Cour royale de Stockholm (*Svea-Hofrätt*) président, des Présidents de tous les Collèges administratifs du royaume, des quatre plus anciens Conseillers d'Etat, du Commandant en chef des troupes en garnison dans la capitale, du Commandant présent le plus élevé en grade de l'escadre de la flotte en station dans la capitale, des deux plus anciens Conseillers de la Cour de Stockholm, et du plus ancien Conseiller de chacun des Collèges administratifs ».

Les fonctions du ministère public sont remplies auprès de la Haute-Cour par le Procureur général du Riksdag.

« Nul, porte la Constitution, n'a le pouvoir d'infirmer les arrêts du Riksrätt, sous réserve toutefois du droit du Roi de faire grâce, mais sans que cette grâce puisse s'étendre jusqu'à la réintégration du condamné dans le service de l'Etat. »

Contentieux administratif et juridictions ecclésiastiques et militaires.

Les affaires administratives ont été de tout temps, en Suède, soustraites à la juridiction des tribunaux ordinaires.

Quiconque a à se plaindre d'un acte administratif, doit s'adresser à l'autorité supérieure,

d'échelon en échelon, jusqu'au Roi lui-même. L'action est alors portée devant le Conseil d'Etat qui l'examine, et le Roi tranche le litige.

Toutefois, certaines affaires sont renvoyées à un tribunal administratif spécial, la Cour des Comptes (*Kammarrätt*) dont les membres sont nommés par le Roi.

La Cour des Comptes est chargée de vérifier la comptabilité de l'Etat. C'est devant elle que comparaissent les comptables de l'Etat poursuivis à raison d'irrégularités et de fautes dans leur gestion financière. La Cour procède à l'instruction et au jugement. Elle statue également sur les réclamations relatives aux contributions et à l'assistance publique.

Quelques affaires ecclésiastiques sont du ressort des Consistoires et du Synode.

Des tribunaux militaires ou Conseils de guerre de première et de deuxième instance (*Krigsrätt* et *Krigshofrätt*) connaissent des infractions militaires.

« En temps de paix, spécifie l'art. 20 de la Constitution, les affaires provenant des Conseils de guerre, qui feront l'objet d'un recours au Roi, seront rapportées et décidées à la Cour Suprême. Deux officiers supérieurs, choisis et constitués par le Roi à cet effet, récusables et responsables comme les juges, et sans traitement spécial, assisteront à ces affaires à la Cour Suprême et prendront part au jugement, sans toutefois que le nombre des juges puisse dépasser huit.

Telle est l'organisation quelque peu touffue de la

justice en Suède. Il y aurait peu de chose à lui emprunter en dehors de l'heureuse association des échevins aux juges professionnels, qui pourrait être utilement fusionnée avec notre conception du jury. En revanche, il convient de signaler comme méritant l'étude approfondie des criminalistes le système pénitentiaire suédois, l'un des plus perfectionnés de l'Europe.

Il doit son origine première au livre bien connu publié en 1840 par le Roi Oscar I[er], alors prince royal, sous le titre : *Les peines et les établissements pénitentiaires* (1), pour préconiser le régime cellulaire. Ce régime a reçu en Suède le plus remarquable développement et il a eu d'heureux effets sur la diminution de la criminalité.

La cellule en Suède est fermée à toutes les influences corruptrices, ouverte à toutes les actions moralisatrices. Ce que le régime peut comporter de rigueur par trop pénible est tempéré par des sorties journalières dans l'enceinte de la prison, par l'institution d'un travail régulier, par des exercices de gymnastique hygiénique, par des lectures et des conférences tendant à une pensée de régénération et de reclassement.

Une réglementation très ingénieuse assure au prévenu la constitution d'un pécule pour sa sortie de prison et un large essor est donné aux œuvres de patronage pour les prisonniers libérés.

Signalons que le fléau du vagabondage et de la

(1) *Om straff och straffanstalter.*

mendicité a été très efficacement combattu par l'institution des maisons de travail correctionnel de Swartsjö, de Karlskrona, de Landskrona en particulier, où l'on a combiné, pour les professionnels du vagabondage et de la mendicité, l'emprisonnement cellulaire avec le travail obligatoire considéré à la fois comme une peine et comme un moyen de relèvement.

BIBLIOGRAPHIE

BLANQUIST. — *La Suède.*

ASCHEHOUG. — *Den Nordiska Statsret.* Le droit public Scandinave.

— *Das Staatsrecht der vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen.* Le droit public des Royaumes unis de Suède et de Norvège, *Collection Marquardsen*, Fribourg-en-Brisgau, 1886.

BERENCREUTZ. — *Droit constitutionnel du Royaume de Suède*, Stockholm, 1886.

Bulletin analytique des principaux documents parlementaires étrangers, transmis à la Chambre des Députés, année 1908. *Loi adoptée en Suède relative aux élections au Riksdag, 8 juillet 1908.*

COGORDAN (Georges). — L'instruction supérieure en Suède, *Revue des Deux-Mondes*, 15 mai 1875.

DARESTE. — *Les Constitutions modernes*, tome II, 2ᵉ édition, Paris, 1891.

DEMOMBYNES. — *Les Constitutions Européennes*, tome I, 2ᵉ édition, Paris, 1883.

FAHLBECK (Pontus). — *La Constitution Suédoise et le Parlementarisme moderne*, Paris, 1905.

GEFFROY. — Le Nord Scandinave depuis cinquante ans, *Revue des Deux-Mondes*, 1er octobre 1852, 15 novembre 1853.

JEANVROT (Victor). — *Etude générale sur l'organisation judiciaire en Suède*, Bulletin de la société de législation comparée, 1872.

LAROUSSE (Pierre). — *Dictionnaire universel*, v° Suède.

LAVISSE et RAMBAUD. — *Histoire moderne* ;

LE BERQUIER. — *Le Barreau moderne*, Paris, 1882.

LEFÈVRE-PONTALIS. — *Les élections en Europe à la fin du* XIXe *siècle*, Paris, 1902.

LIDERBERG (G. H.). — *Sveriges. Grundlagar.* Lois constitutionnelle de la Suède, Stockholm, 1886.

MAURY (Lucien). — Parlement Scandinave, *Revue politique et littéraire*, 26 septembre 1904.

MOREAU (Félix) et DELPECH. — *Les règlements des Assemblées législatives*, Paris, 1907.

NAUMANN (Christian). — *Sveriges Statsförfattningsrätt*, Droit constitutionnel suédois, 2e édition, Stockholm, 1879-1884.

PANDECTES. — v° *Suède*.

Revue politique et parlementaire, I, 66, 433 ; III, 391 ; IV, 194, 594 ; V, 194, 457 ; VII, 193, 427, 656 ; VIII, 489 ; IX, 576 ; X, 201, 212, 232, 481, 711 ; XI, 467, 712, 722 ; XIII, 211, 432, 650 ; XIV, 226, 227, 230, 700 ; XV, 459, 469, 684 ; XVI, 220, 232 ; XVII, 220 ; XVIII, 500 ; XIX, 450 ; XX, 207, 208, 673 ; XXI, 205, 667 ; XXII, 465, 468, 606, 703.

RYDIN. — *Svenska Riksdagen, des sammansättning och verksamhet.* Le Riksdag Suédois, sa composition et ses attributions 3 vol., Stockholm, 1873, 79.

SEIGNOBOS. — *Histoire politique de l'Europe contemporaine*, Paris, 1896.

SIDENBLACH (Dr Elis). — *Royaume de Suède*, traduction Kramer, Stockholm, 1878.

Sundbürg. — *La Suède, son peuple et son industrie*, Stockholm 1900.

Svedelius. — *Handbok i Statskunskap*, Manuel de science politique, *Nouvelle édition revue par Nyström*, Upsal, 1887.

Than. — *Bidrag till Svenska Riksdagarnas historia*, Contributions à l'histoire du Riksdag suédois, Stockholm, 1847-48.

Viallate Achille. — *La vie politique dans les Deux-Mondes* Paris, 1908.

Winggist (Olof) *Om Swenska representationen i äldre tider, till och med Riksdagen år* 1617, De la représentation suédoise dans les temps anciens jusqu'au Riksday de 1617, Stockholm, 1863.

Norvège

I

LA CONSTITUTION

INSTITUTIONS POLITIQUES
DE LA
NORVÈGE

I

LA CONSTITUTION

La genèse de la Constitution du 4 novembre 1814. — La cession de la Norvège à la Suède par le traité de Kiel. — Le prince Christian Frédéric et la diète d'Eidsvold. — La victoire de Bernadotte. — La convention de Moss et l'Acte d'Union. — Le conflit entre la Norvège et la Suède. — La proclamation de l'indépendance norvégienne. — L'élection d'Haakon VII. — La neutralité de la Norvège. — L'organisation des pouvoirs publics. — Le Roi et les deux sections du *Storthing*, *Lagthing*, et *Odelsthing*. — Les garanties des libertés publiques. — La révision de la Constitution. — Royauté et démocratie.

L'Union qui, pendant 91 ans, a lié la Norvège à la Suède s'est dénouée plutôt que rompue le 7 juin 1905.

Après avoir été portion intégrante du royaume de Danemark de 1376 à 1814, puis « état libre, in-

dépendant, indivisible et inaliénable uni avec la Suède sous un seul Roi », de 1814 à 1905, la Norvège est aujourd'hui un royaume ayant sa complète hégémonie. La forme du gouvernement est restée « une monarchie limitée et héréditaire, » qui continue à être régie par la Constitution du 4 novembre 1814.

Cette constitution, si l'on se reporte à l'époque à laquelle elle fut promulguée, était singulièrement en avance sur la plupart des constitutions européennes. Son caractère, nettement démocratique, s'explique par les circonstances dans lesquelles elle est née, issue d'un mouvement national que la Royauté danoise avait encouragé, provoqué même comme l'unique moyen pour elle de disputer la Norvège à la Suède.

En étudiant les institutions politiques de cette dernière puissance, nous avons rappelé comment la déposition du roi Gustave-Adolphe IV avait été la conséquence de l'irritation produite chez les Suédois par la perte de la Finlande. La dynastie nouvelle qui allait monter sur le trône de Suède avec le Maréchal Bernadotte, adopté comme prince royal par le roi Charles XIII, avait à cœur d'offrir une compensation au sentiment national

L'acquisition de la Norvège devait être cette compensation.

« La position géographique de la Norvège, disait Bernadotte, semble indiquer que la nature même l'a destinée à faire partie intégrante du Royaume de Suède. »

On sait comment, le Danemark ayant suivi la fortune de Napoléon, Bernadotte obtint de l'Angleterre, de la Prusse et de la Russie que, pour prix de sa défection, elles lui garantiraient la possession de la Norvège. Tandis qu'au lendemain de Leipzig, les alliés poursuivaient leur marche vers la France, Bernadotte envahissait le Holstein et arrachait, le 14 janvier 1814, au Roi de Danemark, Frédéric VI, le traité de Kiel dont l'article 4 stipulait que le Monarque danois « renonçait irrévocablement et pour toujours, pour lui-même et ses successeurs, et au profit de la Suède, à tous ses droits et prétentions sur la Norvège qui devait. à l'exception du Groënland, des Feroë et de l'Islande, appartenir désormais au Roi Charles XIII et former un royaume uni avec la Suède ».

La Norvège était alors gouvernée, au nom du Roi de Danemark, par le prince Christian-Frédéric, qui exerçait les fonctions de *Statholder*. Il refusa d'accepter le traité de Kiel et, se proclamant Régent, fit appel à l'insurrection. Pour décider les Norvégiens à repousser la domination suédoise, il ne craignit pas, lui qui représentait l'absolutisme danois, d'invoquer le principe de la souveraineté populaire et il convoqua à Eidsvold une véritable Assemblée nationale, composée de 113 députés recrutés dans toutes les classes du peuple norvégien.

Le 16 avril 1814, la Diète d'Eidsvold adoptait un régime politique qui, fusionnant les traditions du parlementarisme anglais avec les principes généraux de notre Constitution de 1791, aboutissait, en

fait, à la souveraineté du peuple, représenté par le *Storthing* ou Assemblée nationale, et à l'établissement d'un gouvernement quasi-républicain sous l'étiquette de la Monarchie.

Christian-Frédéric, proclamé Roi de Norvège, jura de rester fidèle à la nouvelle « loi fondamentale ».

Si Christian-Frédéric se montra impuissant à défendre sa couronne, Bernadotte ne réussit à la lui enlever qu'en s'engageant, lui aussi, par la convention de Moss (14 août 1814), à accepter les principes essentiels de la Constitution d'Eidsvold.

Le 20 octobre 1814, le Storthing norvégien déclara provisoirement que « la Norvège serait, à l'avenir, comme Etat indépendant, réuni à la Suède sous un seul et même Roi, mais en conservant sa constitution, à laquelle cependant on apporterait les changements rendus nécessaires dans l'intérêt du Royaume et à l'occasion de son union avec la Suède. » La loi fondamentale, légèrement remaniée, fut définitivement votée le 4 novembre 1814 et, le même jour, le *Storthing* procéda à l'élection de Charles XIII de Suède comme Roi de Norvège et de Charles-Jean Bernadotte comme prince royal.

Il restait à régler les détails de l'Union entre les deux Etats de Suède et de Norvège.

Ce fut l'œuvre du *Riksakt* ou Acte d'Union, établi d'un commun accord le 6 août 1815 entre les délégués du *Riksdag* de Suède et du *Storthing* de Norvège.

Aux termes de l'Acte d'Union, les royaumes de

Suède et de Norvège devaient former, sous l'administration d'un Souverain unique, deux Etats totalement séparés. Il n'y avait ni délégation commune, ni ministère commun, pas même d'union douanière. Chaque pays devait posséder un gouvernement indépendant, complet, sauf une seule réserve : la Norvège n'aurait point de ministère des Affaires étrangères ; légations et consulats seraient communs en relevant du ministère suédois.

Dans la lettre par laquelle il avait transmis au Riksdag suédois le projet d'Acte d'Union, Bernadotte avait dit : « Lorsque deux peuples se soumettent volontairement au même Gouvernement, il importe d'écarter avec le plus grand soin tout ce qui pourrait créer un différend dans leurs rapports avec le Souverain commun. Autrement l'Union sera brisée tôt ou tard et l'un des deux grands peuples ne tardera pas à opprimer l'autre, ou bien il arrivera que leur séparation violente engendrera dans les esprits le germe de dissentiments amers, qui éloigneront les peuples l'un de l'autre pour des siècles.

« Afin d'atteindre ce but, de fonder une puissance scandinave avec deux peuples longtemps ennemis et de faire progresser la confiance réciproque et l'amitié sincère, il faut établir une complète égalité entre les deux peuples, sans tenir compte du chiffre de la population ni de la productivité des deux pays. »

Les causes de conflit n'en étaient pas moins profondes pour l'avenir entre les deux pays.

A Stockholm, on estimait que le traité de Kiel avait donné la Norvège à la Suède en consacrant pour les Suédois l'aboutissement d'une revendication traditionnelle.

A Christiania, on tenait pour inexistant le traité de Kiel. La convention de Moss, conclue sur un pied d'égalité entre les deux Etats, était seule valable. Elle consacrait la constitution d'Eidsvold, proclamait la Norvège « royaume libre, indépendant, indivisible et inaliénable ».

Selon l'interprétation des Norvégiens, il y avait, dans l'Acte d'Union, la reconnaissance de fond de la pleine indépendance de la Norvège. Suivant l'interprétation des Suédois, il n'y avait dans l'Acte d'Union qu'une simple concession de forme, la Norvège pouvant avoir l'autonomie, mais non la souveraineté.

D'où la conséquence que les Suédois prétendaient « affaire de l'Union » tout ce qui n'était pas réglé par la Constitution nationale, tandis que les Norvégiens prétendaient soustraire à la Communauté tout ce qui n'était pas expressément prévu par l'Acte d'Union.

Ces divergences d'interprétation allaient se trouver, dans la pratique, singulièrement aggravées par la différence de tempérament des deux peuples.

Leur formation sociale, très opposée l'une à l'autre, les prédisposait peu à la vie commune.

La constitution de la Suède, nous l'avons vu, traduit de longs siècles d'histoire ; la constitution norvégienne est d'organisation toute moderne.

La Suède, aristocratique, militaire, industrielle, affectait de traiter la Norvège démocratique, pacifique et commerçante en parente pauvre, alors que la Norvège, jalouse de toute prépondérance même morale exercée par la Suède, manifestait les susceptibilités irritables et ombrageuses qui répondent, en général, aux condescendances hautaines.

Il serait sans intérêt de rappeler ici l'énumération rétrospective des griefs qui, sous des arguties de procureurs, dissimulaient l'incompatibilité d'existence des deux nations et qui firent du régime de l'Union un perpétuel conflit.

Ce fut principalement sur la prétention de la Norvège d'avoir des consulats distincts de ceux de la Suède que se produisit la rupture définitive. Tandis qu'à Stockholm le parti « des grands Suédois », héritier de traditions surannées de gloire militaire, manifestait en termes cassants sa pensée de faire de l'Union la subordination de la Norvège à la Suède, le *Storthing* norvégien précisait, le 7 juin 1905, dans une adresse au Roi Oscar II, ce qu'avait été l'Union, les malentendus auxquels elle avait donné lieu et proclamait l'indépendance de la Norvège, tout en affirmant son attachement à la dynastie des Bernadotte et en sollicitant le concours d'un prince de la maison royale pour régner sur le nouvel Etat. Le 13 août, un plébiscite avait lieu au milieu du plus ardent enthousiasme et, par 368.200 *oui* contre 184 *non*, le peuple norvégien sanctionnait la séparation.

Le lien avec la Suède était brisé.

Oscar II ayant décliné la couronne de Norvège pour un de ses fils, le problème se posait pour les Norvégiens : « Monarchie ou République ? »

Dans toute l'Europe, c'était une opinion universellement admise que le peuple norvégien était le peuple le plus républicain du vieux continent, « le plus horriblement radical », avait même dit Waldeck-Rousseau. La Norvège cependant se prononça pour le maintien de la monarchie constitutionnelle. A côté de la Suède monarchique, du Danemark monarchique, et tous deux essentiellement loyalistes, entre l'Allemagne, l'Angleterre et la Russie, la Norvège eut peur, en devenant une République, d'être isolée. La monarchie offrait l'avantage d'éviter les compétitions de personnes pour le rang suprême ; elle facilitait les relations du nouvel Etat avec les puissances étrangères et elle apparaissait sans inconvénient dans un pays où le Souverain, constitutionnellement et traditionnellement, ne possède presque nul pouvoir.

Ces considérations déterminèrent le *Storthing* à appeler au trône de Norvège le prince danois, Charles, second fils de l'héritier de la Couronne de Danemark, aujourd'hui Frédéric VIII. Un prince scandinave devait agréer également à la Norvège et à l'Europe. Scandinave, le prince Charles l'était à un double titre, Danois par son père, Suédois par sa mère, la princesse Louise, née Bernadotte. Il avait épousé une fille d'Edouard VII, sa cousine, la princesse Maud, et était sûr du concours moral de la Grande-Bretagne. Il ne manquait pas de bonnes

raisons pour fixer le choix du *Storthing* sur le prince Charles de Danemark.

Par 254.898 voix contre 68.262, le peuple a ratifié l'élection le 13 novembre et, le 25, les canons de la vieille citadelle d'Akarshus saluèrent le premier roi national de la Norvège moderne qui, en montant sur le vieux trône des Harold et des Sisurd, a pris le titre d'Haakon VII.

La Suède a accepté la séparation. En assurant son neveu de ses vœux chaleureux pour l'accomplissement de sa mission, le Roi Oscar II lui télégraphiait : « Dans ses efforts pour assurer le bonheur de son pays et resserrer de plus en plus les miens entre Votre Majesté et moi, comme entre no deux pays, Votre Majesté me trouvera toujours à son côté ». La rupture du lien de l'Union aboutissait à la réconciliation entre la Suède et la Norvège, tandis que le traité du 2 novembre 1907 entre l'Allemagne, l'Angleterre, la France, la Norvège et la Russie garantissait l'intégrité du nouvel Etat sur les bases suivantes :

« Article 1er. — Le gouvernement norvégien s'engage à ne céder à aucune puissance, ni à titre d'occupation ni à titre d'une disposition quelconque aucune partie du territoire norvégien.

« Article 2.— Les gouvernements allemand, français, britannique et russe reconnaissent et s'engagent à respecter l'intégrité de la Norvège.

« Si l'intégrité de la Norvège est menacée par une puissance quelconque, les Gouvernements allemand, français, britannique et russe s'engagent, après une

communication préalable à cet effet de la part du Gouvernement norvégien, à prêter, par les moyens qui seraient jugés les plus appropriés, leur appui à ce Gouvernement en vue de sauvegarder l'intégrité de la Norvège. »

Il nous reste à résumer dans leur ensemble les dispositions essentielles de la Constitution du 4 novembre 1814, restée loi fondamentale du nouveau royaume.

La Constitution norvégienne comprend 112 articles, répartis en cinq chapitres sous les rubriques suivantes :

A. De la forme du Gouvernement et de la Religion.

B. Du pouvoir exécutif, du Roi et de la famille royale.

C. Des droits civiques et du pouvoir législatif.

D. Du pouvoir judiciaire.

E. Dispositions générales.

Après avoir posé en principe dans l'article premier que « la forme du gouvernement est celle d'une Monarchie limitée et héréditaire », la Constitution délimite les prérogatives réciproques du Roi et du Parlement.

Le pouvoir exécutif appartient au Roi. Nous verrons, au chapitre suivant, qu'il l'exerce par l'intermédiaire de Ministres ou Conseillers d'Etat responsables, ne pouvant conserver la direction des affaires publiques qu'à la condition d'avoir la confiance du *Storthing*.

Le pouvoir législatif appartient concurremment au Parlement et au Roi. Le Souverain a le droit de veto suspensif seulement ; il n'a, en aucun cas, la faculté de dissoudre le Parlement.

Le Parlement ou *Storthing* est une grande assemblée, composée de deux Chambres, le *Lagthing* et l'*Odelsthing* ; mais, à la différence des règles consacrées par les autres Constitutions européennes, la Chambre haute ou *Lagthing* ne se recrute ni par le choix du Souverain, ni par le droit de l'hérédité, ni par l'élection directe. Elle n'est qu'une délégation de l'Assemblée unique.

Les membres du *Storthing* sont au nombre de 123, dont 41 représentent les villes et 82 les districts ruraux. Ils sont élus pour trois ans, par le suffrage universel direct. Le droit électoral appartient à tous les citoyens norvégiens justifiant de 25 ans d'âge et de 5 ans de domicile. Nous verrons qu'une législation récente a, sous des conditions déterminées, étendu le droit de suffrage aux femmes.

Dès que le *Storthing* est régulièrement constitué, il procède à l'organisation de ses deux sections.

Il choisit, au scrutin secret, un quart de ses membres, qui forment la Chambre haute (*Lagthing*). Les trois autres quarts composent la Chambre basse (*Odelsthing*).

A partir de ce moment, ces deux sections siègent séparément, ayant élu, chacune, son président et son secrétaire.

Tout projet de loi doit être proposé, en premier lieu, à l'*Odelsthing*. S'il est adopté, il est transmis

ensuite au *Lagthing*, qui l'approuve ou le rejette en formulant, dans cette dernière éventualité, ses objections. Une nouvelle délibération s'engage alors de la part de l'*Odelsthing*, qui renonce au projet ou le renvoie de nouveau au *Lagthing*, avec ou sans modifications.

Lorsque l'*Odelsthing* a présenté deux fois au *Lagthing* un projet de loi et que celui-ci l'a rejeté pour la deuxième fois, le *Storthing* entier se réunit et décide, à la majorité des deux tiers du total des voix, le rejet ou l'adoption du projet.

Chacune de ces délibérations doit être séparée de la suivante par un délai minimum de trois jours.

Toute résolution législative adoptée par le Parlement est soumise à la sanction du Roi. Si le Souverain refuse sa sanction, il renvoie le projet à l'*Odelsthing*, en déclarant que « pour le moment, il n'en reconnait pas l'utilité ». Le projet auquel la sanction royale a été refusée ne peut être repris que par le *Storthing* suivant et le Roi a encore une fois le droit de lui refuser sa sanction. Si, après avoir été discuté à nouveau, le projet de loi est adopté sans modification par les deux Chambres du troisième *Storthing*, le Roi chercherait vainement à persister dans son opposition ; son droit de *veto* est épuisé et la résolution des Chambres acquiert, de plein droit, force de loi.

Pendant la durée des sessions et pendant leur voyage pour s'y rendre et pour en revenir, les membres du *Storthing* « ne sont point passibles de la contrainte par corps, à moins qu'ils ne soient pris

en flagrant délit ; ils ne peuvent non plus être molestés pour les idées qu'ils y auront exprimées (1) ».

« Quiconque, déclare l'article 85 de la loi fondamentale, obéit à un ordre dont le but est de toucher à la liberté et à la sûreté du *Storthing* se rend coupable de trahison envers la Patrie. »

Aux termes de l'article 75 de la Constitution, il appartient au *Storthing* :

a) De faire et d'abroger les lois, d'établir les impôts, taxes, douanes et autres charges publiques ;

b) De contracter des emprunts sur le crédit du royaume ;

c) De surveiller les finances ;

d) De garantir les crédits nécessaires aux dépenses de l'Etat ;

e) De déterminer la somme annuelle qui sera attribuée au Roi pour sa liste civile ;

f) De se faire représenter les procès-verbaux du Gouvernement et tous papiers ou documents officiels ;

g) De se faire communiquer les alliances et traités conclus par le Roi au nom de l'Etat avec les puissances étrangères, « à l'exception des articles secrets, qui ne peuvent être en contradiction avec les articles publics » ;

h) De citer à sa barre toute personne à raison des affaires de l'Etat, à l'exception du Roi et des membres de la famille royale ;

i) De réviser les listes provisoires de traitements

(1) Constitution, article 66.

et pensions et d'y apporter les modifications qu'il juge nécessaires ;

j) De nommer cinq délégués, chargés d'examiner, chaque année, les comptes de l'Etat et d'en publier des extraits par la voie de l'impression ;

k) De naturaliser les étrangers.

Cette simple énumération suffit à montrer combien sont étendus les pouvoirs conférés au *Storthing*. Du droit que lui reconnaît la loi fondamentale de se faire communiquer les procès-verbaux du Gouvernement découle pour lui le droit de contrôler tous les actes de l'Administration.

En Norvège, comme en Suède, l'article 30 de la loi constitutionnelle prescrit la tenue d'un procès-verbal de toutes les affaires traitées en Conseil d'Etat ou Conseil des Ministres et enjoint à tout membre du Conseil d'Etat de faire des remontrances vigoureuses et de consigner son opinion au procès-verbal, s'il estime que la « résolution du Roi est contraire à la forme du Gouvernement ou aux lois du Royaume, ou qu'elle est évidemment nuisible au Royaume. » Le Conseiller d'Etat ou Ministre qui n'a point protesté est réputé avoir mal conseillé le Roi et peut être considéré comme responsable.

Dans ce cas, l'*Odelsthing* prononce sa mise en accusation et le renvoie devant la Haute-Cour.

La Haute-Cour (*Rigsret*) est formée par la réunion de la Chambre haute ou *Lagthing* avec les magistrats de la Cour Suprême (*Höieste Ret*). La Haute-Cour, où l'élément politique et l'élément

judiciaire se trouvent associés et confondus, statue en premier et dernier ressort.

A la suite des articles organisant les pouvoirs publics, la Constitution norvégienne édicte un ensemble de dispositions protectrices des droits essentiels du citoyen, liberté individuelle, liberté du commerce, inviolabilité du domicile et de la propriété, liberté de la presse.

« La presse, déclare l'article 100 de la loi fondamentale, sera libre. Nul ne peut être puni pour un écrit, quel qu'en soit le contenu, qu'il a fait imprimer ou publier, à moins qu'il n'ait sciemment et ouvertement fait profession de désobéissance aux lois, de mépris pour la religion, les bonnes mœurs et les pouvoirs constitutionnels, de résistance à leurs injonctions, ou qu'il n'y ait provoqué autrui, ou qu'il n'ait allégué contre autrui des imputations fausses et diffamatoires. Il est permis à chacun de s'exprimer librement sur le gouvernement de l'Etat et sur tout autre sujet. »

Mentionnons parmi les garanties données aux citoyens la disposition de l'article 97 de la Constitution spécifiant qu'aucune loi n'aura d'effet rétroactif.

Enfin, l'article 112 de la loi fondamentale prévoit la révision toujours possible des textes constitutionnels et précise les conditions auxquelles elle sera soumise.

« Si l'expérience démontre que quelque partie de la présente Constitution du Royaume de Norvège doive être modifiée, la proposition en sera faite au

Storthing. La modification proposée ne pourra être acceptée ou rejetée qu'à l'une des sessions ordinaires après l'élection suivante. Toutefois, aucune modification ne pourra jamais contredire les principes de cette Constitution mais seulement y apporter des changements de détail qui n'en altéreront pas l'esprit. Ces modifications devront être votées par le *Storthing* à la majorité des deux tiers des voix. »

C'est en vertu de cette disposition que d'heureuses modifications ont pu être apportées à la loi fondamentale de 1814 en faisant disparaître certains articles d'un caractère étroitement confessionnel pour consacrer une application plus large du principe de la liberté de conscience, en abolissant la prohibition d'un autre âge qui fermait aux Juifs le territoire du Royaume, en admettant les non-luthériens aux fonctions de l'Etat, en substituant au *Storthing* triennal le *Storthing* annuel, en élargissant successivement le droit de suffrage jusqu'à l'établissement du suffrage universel s'étendant même aux femmes.

Dès l'Union avec la Suède, la Norvège avait la Constitution la plus démocratique des monarchies européennes. Tout en conservant la forme monarchique, elle n'a cessé de marcher dans la voie de la souveraineté populaire.

« C'est un peuple républicain dans son ensemble, disait Björnson, qui vient de se rendre indépendant. » Et il ajoutait : « L'ordonnance républicaine de notre pensée est la maîtresse qui préside à notre maison, que ce soit un roi ou un président qui oc-

cupe le siège d'honneur ». Il n'existe, en effet, dans le royaume de Norvège ni aristocratie de naissance avec privilèges politiques, ni aristocratie de fortune avec privilèges économiques. Il n'y a pas de grands capitalistes ; les terres sont partagées entre une masse de petits propriétaires, qui forment la classe la plus nombreuse de la société et qui sont les maîtres du Parlement dont ils constituent la majorité. Ils ont à la fois un attachement très profond au pays de leurs aïeux et une conception très élevée et très ardente du devoir humanitaire.

C'est l'âme de la Norvège que son grand poète, Björnstjerne Björnson, a fait passer dans les strophes puissantes dont il a composé l'hymne national de sa patrie :

« Oui, nous l'aimons, cette terre qui se lève dans la mer, avec ses découpures, cette terre hâlée par la tempête et toute remplie de songes... ; O jeunesse qui entre dans le temple pour y recevoir le baptême de l'esprit, entends les voix des générations disparues et les mots profonds que chuchote le passé. Te dépenseras-tu à la mesure de la grandeur de tes devanciers ? Sauras-tu dans le rêve t'élever aussi haut qu'eux... La coupe où tu vas tremper tes lèvres, nous l'avons remplie au fleuve profond de notre histoire, profond comme le cœur du peuple, fait des larmes de ses douleurs et où roulent les flots de ses aspirations ».

II

LE GOUVERNEMENT

II

LE GOUVERNEMENT

Le pouvoir royal. — Le serment et le couronnement du Roi. — Les prérogatives du Souverain. — Le Conseil d'Etat ou Conseil des Ministres. — Les départements ministériels. — Les grands services publics. — L'exploitation des chemins de fer par l'Etat. — L'administration des finances et la Banque nationale. — Le régime fiscal de la Norvège et l'impôt sur la fortune et le revenu. — L'organisation de la défense, armée et marine. — L'instruction publique. — L'Eglise et l'Etat.

L'article 3 de la Constitution norvégienne déclare :

« Le pouvoir exécutif appartient au Roi. »

L'article 4 stipule que « le Roi devra toujours faire profession de la religion évangélique luthérienne, la maintenir et la protéger ».

Aux termes de l'article 5, « la personne du Roi est sacrée ; il ne peut être blâmé ni accusé. La responsabilité incombe à son Conseil. »

La couronne est transmissible « en ligne masculine, directe et agnatique ». A défaut de prince appelé à

l'hérédité, le *Storthing* élit un roi nouveau ou désigne un successeur au souverain vivant, sur sa proposition. Il choisit de même les tuteurs du roi mineur.

Le Roi est majeur à l'âge de 18 ans. Avant de prendre possession du gouvernement, il doit prêter devant le *Storthing* réuni le serment suivant :

« Je promets et jure de vouloir gouverner le royaume de Norvège en conformité avec la Constitution et les lois ; avec l'aide de Dieu et de sa sainte parole ! »

Si le *Storthing* n'est pas assemblé, ce serment doit être déposé par écrit au Conseil d'Etat et renouvelé solennellement par le Roi « oralement ou par écrit et par le ministère de la personne qu'il commettra à cet effet » à la première session du Parlement.

Il est ensuite procédé, suivant l'antique cérémonial, au sacre du nouveau Souverain dans la cathédrale de Trondhjem. En oignant de la sainte ampoule le front et les poignets du Roi prosterné devant l'autel, l'Evêque de Trondhjem prononce les paroles suivantes :

« Veuille le Dieu tout puissant t'oindre de son esprit et de sa grâce et te donner la sagesse, la force et la bonté pour t'acquitter de tes fonctions royales, de façon que le nom de Dieu soit sanctifié, le droit et la vérité fortifiés pour le bien et le salut du peuple et du pays. »

Aussitôt que le Roi s'est relevé et a pris place sur le trône, successivement les ministres lui apportent la couronne, le sceptre, le globe et l'épée ; la re-

mise de chacun des attributs de la souveraineté est accompagnée des prières de l'Evêque :

« Que le Dieu tout-puissant qui a placé le sceptre dans ta main t'accorde la grâce de t'en servir avec sagesse, puissance et bonté pour protéger la vérité et assurer la justice.

« Que Dieu qui t'a fait Roi sur la Norvège fasse que, sous ton gouvernement, le Pays prospère dans la paix, la puissance et le bien-être, pour sa louange et sa gloire, pour ton honneur et ta joie, pour le bien et la bénédiction du Pays.

« Que Dieu qui t'a élu pour son serviteur et t'a donné cette épée pour récompenser les bons, pour punir les méchants, pour protéger l'honneur et la prospérité de la Norvège, la bénisse dans ta main pour la défense du droit et la protection du Pays. »

L'artillerie et les navires de guerre tirent une salve de 42 coups de canon et la foule acclame le nouveau Souverain.

Le Roi a droit à une liste civile, que le *Storthing* a fixée à 750.000 couronnes. Il réside à Christiania, au Palais-Royal, construction moderne imitant le classique. La demeure royale n'a rien de somptueux dans une capitale sans aristocratie et sans luxe, mais la situation est admirable, en face de l'Avenue Charles-Jean et du fjord bleu avec ses îlots couverts de villas.

Le Roi a le commandement suprême des forces de terre et de mer : il a le droit de convoquer les troupes, de déclarer la guerre et de conclure la

paix, de contracter et de rompre les alliances, d'accréditer et de recevoir les agents diplomatiques. La souveraineté du Roi, en ce qui concerne la politique extérieure, est, d'ailleurs, plus apparente que réelle. D'une part, en effet, l'armée ne peut être employée à une guerre offensive qu'avec le consentement du *Storthing* et aucun crédit ne peut être engagé sans son autorisation ; d'autre part, l'approbation du Corps législatif est nécessaire à toute disposition de traité « entraînant des devoirs individuels pour les citoyens norvégiens ou des obligations à la charge de l'Etat, qu'elles tendent à des paiements ou qu'elles aient pour effet de restreindre la liberté d'action du *Storthing* en matière législative ou autre ».

Le Roi qui, en matière législative, a le droit d'initiative et de sanction dans les conditions spéciales que nous avons exposées au chapitre précédent, peut « faire et abroger tous règlements concernant le commerce, les douanes, l'industrie et la police » ; mais, en lui reconnaissant cette prérogative, l'article 17 de la loi fondamentale ajoute : « Toutefois, ces règlements ne devront pas être contraires à la Constitution ni aux lois établies par le *Storthing*. Ils restent provisoirement en vigueur jusqu'au plus prochain *Storthing*. »

Le Roi perçoit les impôts ou contributions à la suite du vote régulier de la loi de finances par l'*Odelsthing* et le *Lagthing*.

Il a le droit de grâce, mais avec cette réserve que, vis-à-vis des accusés condamnés par la Haute-Cour

sur la poursuite de l'*Odelsthing*, il peut simplement commuer la peine de mort.

Enfin, le Roi nomme tous les fonctionnaires et employés civils, ecclésiastiques et militaires, qui doivent jurer ou promettre solennellement obéissance et fidélité à la Constitution et au Souverain. Une fois investis de la confiance royale, la plupart des fonctionnaires norvégiens sont inamovibles. Ils ne peuvent être ni révoqués ni déplacés contre leur gré en dehors d'un jugement. Le Roi est simplement autorisé à les suspendre, sans les priver de leurs émoluments.

Il n'est fait exception à ce principe que pour certains hauts fonctionnaires, tels que les Ministres ou Conseillers d'Etat, les agents diplomatiques, les commandants des corps militaires ou des vaisseaux de guerre, les préfets. Ils peuvent être révoqués par le Roi sur l'avis du Conseil d'Etat. En attendant la décision du *Storthing* sur le point de savoir s'il y a lieu de leur assurer ou non une pension de retraite, ils continuent à percevoir les deux tiers de leur traitement.

Mentionnons cette disposition spéciale insérée le 19 mars 1901 dans l'article 92 de la Constitution :

« Les femmes qui remplissent les conditions légales exigées pour les hommes peuvent être nommées aux fonctions publiques. »

La Norvège est la terre privilégiée du féminisme ; au point de vue des droits politiques comme des droits civils, la législation norvégienne, nous le verrons, tend à consacrer la complète égalité des deux sexes.

Le Roi gouverne par l'intermédiaire de ministres responsables, dont la réunion forme le Conseil d'Etat.

A l'exception du Président du Conseil, qui a le titre de Ministre d'Etat, les ministres portent le titre de Conseillers d'Etat et se partagent la direction des différents services publics.

Les départements ministériels sont au nombre de huit :

Affaires étrangères ;

Commerce, navigation et industrie ;

Défense (Armée et Marine) ;

Finances et douanes ;

Justice et Police ;

Agriculture et Révision, c'est-à-dire vérification des comptes de tous les fonctionnaires et établissements de l'Etat ;

Travaux publics ;

Cultes et Instruction publique.

« Toutes propositions relatives à des nominations de fonctionnaires et autres affaires d'importance, déclare l'article 28 de la loi fondamentale, seront rapportées au Conseil d'Etat par le membre du Conseil du département duquel elles relèvent et les affaires seront par lui expédiées en conformité avec la résolution prise en Conseil d'Etat. »

L'article 29 ajoute : « Si quelque empêchement légitime met un Conseiller d'Etat dans l'impossibilité de prendre part à la séance et de faire le rapport des affaires de son département, le rapport en sera exposé par un autre Conseiller d'Etat que le Roi,

s'il est présent, ou, dans le cas contraire, le président du Conseil d'Etat, d'accord avec les autres conseillers, désignera à cet effet. »

L'article 27 de la Constitution impose à tous les Conseillers d'Etat l'obligation d'assister au Conseil et spécifie qu'aucune décision n'y pourra être prise, si plus de la moitié des membres ne sont présents.

Nous savons déjà qu'il doit être tenu au Conseil d'Etat procès-verbal de toutes les affaires qui y sont traitées.

« Chacun de ceux qui ont siège au Conseil est obligé d'exprimer son avis en toute sincérité et le Roi est tenu de l'entendre. » Il reste loisible au Roi de se décider d'après son propre jugement ; mais, si quelqu'un des membres du Conseil estime que la décision du Roi est en opposition avec la Constitution ou les lois du Royaume ou manifestement préjudiciable à l'Etat, il est de son devoir de formuler à l'encontre de cette décision des représentations énergiques et de consigner son avis au procès-verbal. Nous avons expliqué comment, du droit de se faire communiquer les procès-verbaux de Conseil d'Etat, découlait pour le *Storthing* le droit de déclarer les ministres responsables et de les mettre, au besoin, en accusation.

Poussant à l'excès le principe de la séparation des pouvoirs, tel que l'avaient conçu nos Constituants de 1791, la Constitution norvégienne avait placé le gouvernement en face d'un Parlement investi des pouvoirs les plus étendus sans que ce Gouvernement pût négocier avec le *Storthing* par

l'organe d'un ministère pris dans la majorité parlementaire. Comme Mirabeau chez nous, Sverdrup dénonça le péril. Depuis 1872, les ministres ou membres du Conseil d'Etat prennent part aux délibérations du *Storthing*, sans y avoir cependant le droit de vote.

Il nous reste à compléter ces notions générales sur l'organisation du pouvoir exécutif par quelques indications rapides sur le fonctionnement des grands services publics, finances, défense nationale (armée et marine), instruction publique, et sur les rapports de l'Eglise et de l'Etat.

La Norvège, au moment où elle fut séparée du Danemark pour être unie à la Suède en 1815, se trouvait dans une situation financière critique. Cette situation s'est singulièrement améliorée au cours de la deuxième moitié du XIX[e] siècle. Grâce à une gestion très prudente, les recettes ont plus que quadruplé, ce qui a permis au royaume norvégien, tout en rétablissant l'équilibre dans ses budgets, d'entreprendre un vaste programme de travaux publics, ports, routes, télégraphes, téléphones, chemins de fer. La Norvège possédera bientôt 3.000 kilomètres de chemins de fer. Après avoir eu d'abord recours à des compagnies concessionnaires, formées en majeure partie de capitalistes anglais, elle a construit ses lignes en collaboration avec les districts et les communes, puis elle a fini par poser le principe du rachat des voies existantes et, pour l'avenir, de la construction et de l'exploitation directe par l'Etat.

A l'heure actuelle, les actions appartenant à l'Etat pour l'exploitation des différents réseaux représentent plus de 85 0/0 du capital engagé.

L'Administration des finances dresse les comptes du Royaume, mais c'est la Banque nationale qui fait fonction de trésorerie générale du Royaume.

La Banque de Norvège, qui jouit du privilège d'émettre seule des billets de banque, est une société d'actionnaires privée, bien que ses directeurs soient nommés par l'Etat qui exerce sur elle un contrôle très étroit et prélève une part de ses bénéfices.

Les recettes du trésor proviennent des revenus des propriétés de l'Etat, qui sont considérables surtout comme domaine forestier, des produits des services d'Etat et des impôts, indirects ou directs.

Les impôts indirects sont représentés principalement par les droits sur les alcools, sur le malt, sur le timbre et par les droits de douane. Après avoir été, dans la deuxième moitié du XIX[e] siècle, nettement favorable au libre-échange réduisant au minimum les droits sur les céréales et les objets de consommation, la Norvège incline aujourd'hui vers un protectionnisme mitigé.

Les impôts directs sont l'impôt sur les voyageurs de commerce étrangers, l'impôt sur les successions consistant en un prélèvement de 6 à 8 0/0 sur les héritages dévolus à d'autres qu'au conjoint, aux descendants ou aux ascendants du défunt, et enfin l'impôt sur le revenu et la fortune.

Cet impôt, qui forme aujourd'hui à la fois le plus

lourd et le plus productif des impôts de la Norvège, a été introduit dans sa législation fiscale par la loi du 29 juin 1892.

Au début, il devait être calculé sur le pied de 2, 2/3 0/0 du revenu provenant de la richesse acquise et de 2 0/0 du revenu provenant de la richesse en formation, soit par le travail, soit par la collaboration du capital et du travail. Proportionnel à ses origines, il n'a pas tardé à devenir, par des transformations successives, un impôt de plus en plus lourdement progressif. Une loi récente en a fixé le maximum à 8 0/0.

L'impôt est général, atteint toutes les sources du revenu net, les revenus fixes étant estimés d'après leur montant réel, les revenus variables, comme ceux du commerce et de l'industrie, d'après leur chiffre moyen.

Les revenus inférieurs à 1.000 couronnes sont exonérés de l'impôt et, sur le revenu imposable, il est fait déduction, pour le calcul de l'impôt, d'une somme qui varie de 600 à 1.800 couronnes, suivant les charges de famille incombant au contribuable.

Les contribuables sont répartis en quatre classes :

a) Ceux qui ont simplement à assurer leur entretien et celui de leur femme légitime ;

b) Ceux dont les charges de famille comportent l'entretien de 3 personnes ;

c) Ceux dont les charges de famille comportent l'entretien de 4 à 6 personnes ;

d) Ceux dont les charges de famille comportent l'entretien de 7 personnes et au-dessus.

L'évaluation de la fortune ou du revenu imposables est assurée dans chaque district fiscal par une Commission d'imposition, composée de membres en nombre variable, élus par les autorités communales et choisis, soit parmi ces autorités, soit parmi les contribuables du district. Ces Commissions sont nommées pour une période de deux ans dans les villes et de trois ans dans les campagnes. Elles se renouvellent partiellement chaque année.

Des fonctionnaires royaux, dénommés Contrôleurs des impôts, au nombre de 105 pour toute la Norvège, sont chargés, mais sans avoir jamais voix délibérative, de représenter les intérêts du Trésor auprès des 605 commissions locales. Ils expliquent la loi, veillent à l'uniformité de son application dans les différents districts et mentionnent sur les rôles les observations qu'a pu leur suggérer le travail des commissions.

L'évaluation de la fortune et du revenu des contribuables est établie, soit sur leur déclaration contrôlée, soit sur taxation d'office.

Tout contribuable qui se prétend indûment imposé ou surtaxé a le droit de présenter une réclamation motivée à la Commission d'évaluation. Sa demande doit être produite dans un délai de deux semaines à partir de la publication des rôles pour les villes et dans un délai de quatre semaines à partir de la même date pour les campagnes.

Le réclamant dont la demande a été rejetée en totalité ou en partie par la Commission d'évaluation a le droit de se pourvoir devant une Commis-

sion supérieure, instituée au chef-lieu du département et composée, sous la présidence d'un délégué du Roi, de 4 ou 5 membres élus par les autorités communales. Cette même Commission départementale est appelée à statuer sur les demandes en révision que tout groupe de dix contribuables au moins est autorisé à former pour contester l'exactitude de l'ensemble des évaluations faites dans un district fiscal pour l'assiette de l'impôt.

Enfin, les décisions de la Commission supérieure départementale peuvent elles-mêmes, dans certaines conditions déterminées, être déférées à une Commission centrale unique instituée pour tout le Royaume. Cette Commission centrale est composée de 5 membres. Deux, parmi lesquels le président, sont nommés par le Roi ; les trois autres sont désignés par le *Storthing*.

L'impôt sur la fortune et le revenu a suscité, au moment de sa création, d'ardentes controverses. Après une expérience d'abord pénible, il a fini par passer dans les mœurs. Il est aujourd'hui accepté ou subi sans trop de difficulté.

« Tous les citoyens de l'Etat, déclare l'article 109 de la Constitution, sont, en général, tenus également au service militaire pendant un temps déterminé, pour la défense du pays, sans distinction de naissance ou de fortune. »

L'organisation militaire de la Norvège, telle

qu'elle a été réglée par la loi de 1885, repose sur le système de milices avec cadres fixes.

Le service comprend, depuis l'âge de 23 ans, six ans dans « la ligne » ou « premier ban », six ans dans « la *landværn* » ou « deuxième ban », et quatre ans dans « le *landstorm* » ou « troisième ban ».

Il est à remarquer que l'instruction des militaires soumis à l'obligation du service (*Værnepligtige*) se poursuit, non à l'aide d'un séjour de plusieurs années à la caserne, mais au moyen d'exercices continués pendant plusieurs étés consécutifs dans des camps. La première année de service comprend « les classes d'exercices », 48 jours pour l'infanterie et l'artillerie de montagne ou de forteresse, 60 jours pour le génie, 80 jours pour l'artillerie de campagne et 90 jours pour la cavalerie. Aux classes d'exercices succèdent, pendant les années suivantes, les « exercices de bataillon », dont la durée est de 24 jours. Enfin, l'instruction militaire se complète par les manœuvres de campagne auxquelles prennent part à la fois les troupes de ligne et celles de la *landværn*.

Des écoles spéciales forment les sous-officiers et les officiers et l'Ecole supérieure de guerre complète l'éducation du personnel de l'Etat-Major.

L'organisation militaire de la Norvège lui permettrait de mettre sur pied au cas de mobilisation :

26.000 hommes de l'armée de ligne ;

25.000 hommes de la *landværn ;*

25.000 hommes du *landstorm ;*

4.500 hommes d'artillerie de côte.

Elle dispose donc d'un effectif total d'environ 80.000 hommes. Grâce à la vigueur de la race, à ses traditions de discipline, à l'entraînement des hommes, préparés, dès l'école, aux exercices de tir et de marche, cette armée, malgré son éducation militaire un peu sommaire, offrirait une force suffisante de résistance pour une guerre défensive. Le budget ordinaire de l'armée ne s'élevait qu'à 6.000.000 de couronnes avant 1885 ; il a été à peu près doublé depuis cette époque. Les Norvégiens n'en restent pas moins au nombre des peuples les plus privilégiés de l'Europe au point de vue des charges militaires. On a calculé que l'entretien d'un soldat en Norvège ne revient qu'à la moitié de ce qu'il coûte en Angleterre et en Allemagne, au tiers seulement de ce qu'il coûte en France.

On sait de quelle notoriété jouissaient, au Moyen Age, les navires des *vikings* norvégiens. La vieille organisation de la défense nationale (*leding*) était alors principalement conçue en vue de la guerre maritime et toute la côte était partagée en districts (*skribeder*), fournissant chacun un navire à rames ou à voiles avec son équipage. Au temps des luttes contre la Suède et contre l'Angleterre, au commencement du XIXe siècle, la marine norvégienne remporta plus d'un éclatant succès. Si la flotte de la Norvège est réduite à de modestes proportions et se compose surtout de canonnières, ses équipages sont formés de marins de premier ordre, parce qu'ils sont aguerris, depuis leur enfance, contre tous les risques de la mer. La population côtière est tenue

de servir dans la marine militaire entre 22 et 38 ans ; le service actif est de six mois au moins. Le recrutement fournit un chiffre annuel moyen de 1.500 hommes, (*Værnepligtige*) qui doivent avoir voyagé au long cours pendant un an au moins. Les officiers sont formés à l'Ecole militaire de la marine où la durée des cours, pour les officiers de carrière, est de cinq années.

Les troupes de terre et de mer, dont le Roi a le commandement suprême, sont placées sous l'autorité du ministre de la Défense, qui dirige simultanément les deux sections de l'Armée et de la Marine. Le Chef de la section de l'armée de terre est le Général commandant en chef ;le chef de la section de la Marine est l'Amiral commandant la flotte norvégienne.

Le siège de l'Amirauté est à Christiania ; la station principale de la Marine est à Karljohansværn, près de Horten, où sont construits la plupart des navires de guerre.

La Norvège a toujours fait de louables efforts pour répandre l'enseignement public et, en particulier, l'enseignement populaire.

Dès 1739, elle avait eu la première idée de l'obligation scolaire pour tous et avait cherché à établir une école permanente dans chaque paroisse. En 1837, une loi avait prescrit qu'il y aurait « auprès de toutes les Eglises principales des campagnes une école permanente et partout ailleurs des écoles ambulantes », telles que celles dont nous avons cons-

tatė l'existence en Suède. Les lois de 1848, de 1860 et surtout de 1889 ont complété et transformé cette organisation rudimentaire. Après avoir été primitivement une école des pauvres et des classes inférieures, l'Ecole primaire a pris le rôle d'Ecole nationale. D'école à peu près exclusivement religieuse à ses débuts, elle est devenue une école donnant l'enseignement général qui doit être commun à toutes les classes de la société et une sorte de trait d'union a été institué entre l'école primaire et l'école secondaire.

L'école primaire, en Norvège, reçoit les enfants de 7 à 14 ans. La durée de l'enseignement est de sept années et comprend l'instruction religieuse, l'étude de la langue maternelle, de la lecture, de l'écriture, du calcul, de la géométrie, du chant, du dessin, de la géographie, de l'histoire, avec l'exposé des institutions nationales, de l'histoire naturelle, des éléments de l'hygiène mettant particulièrement en lumière les dangers de l'alcoolisme. A ces notions générales viennent s'ajouter des travaux manuels, des exercices gymnastiques et des exercices de tir.

Les élèves appartenant à des cultes dissidents sont dispensés de l'enseignement religieux.

L'instruction est obligatoire en ce sens que tout enfant en âge de fréquenter l'école primaire doit y être envoyé par ses parents ou répondants sous peine d'amende. Toutefois, il est loisible aux familles de faire donner elles-mêmes à leurs enfants les connaissances élémentaires prévues par les programmes de l'enseignement primaire.

Le ministre des Cultes et de l'Instruction publique a la haute main sur les écoles et exerce son droit de surveillance et de contrôle par l'intermédiaire du Directeur des écoles dans chaque diocèse; mais la particularité intéressante à relever dans l'organisation de l'enseignement public en Norvège, c'est la large autonomie reconnue aux écoles et la part considérable que la loi attribue aux familles dans l'œuvre d'éducation nationale.

Pour chaque commune, en effet, l'école est soumise à une direction scolaire (*Skolestyret*). Celle-ci est composée d'un pasteur, du président du Conseil municipal ou d'un membre de la Municipalité (*Formandskab*), d'un instituteur ou d'une institutrice, élus par le personnel enseignant, et d'un nombre de délégués, de l'un ou l'autre sexe, que fixe le Conseil municipal. Dans les villes, ces délégués doivent être choisis, jusqu'à concurrence du quart au minimum, parmi les parents des enfants fréquentant l'école primaire.

C'est la direction scolaire qui a le choix des instituteurs et institutrices; elle fixe les méthodes d'enseignement et détermine les ressources nécessaires à l'entretien de l'école. Elle est également chargée de surveiller l'instruction donnée aux enfants qui ne fréquentent pas l'école. Pour chaque école, la direction scolaire institue un Comité d'inspection, composé d'un membre de la direction appelé à remplir les fonctions de président, et de deux autres membres, appartenant aux deux sexes, élus par les parents des écoliers.

Ce comité a le devoir de contrôler constamment le fonctionnement de l'école et d'en assurer à la fois la fréquentation et le bon ordre.

Dans les grandes villes, la direction scolaire nomme un inspecteur des écoles et un maître-chef (*Overlærer*) pour chaque école.

Les dépenses afférentes à l'entretien des écoles primaires se partagent entre l'Etat et les Communes.

Ces dernières sont autorisées, à établir, avec subventions de l'Etat, des écoles dites « écoles de continuation », facultatives pour les élèves de 14 à 18 ans, qui désirent compléter les notions élémentaires recueillies dans l'enseignement primaire.

La durée des cours dans les « écoles de continuation » varie de 1 à 6 mois. L'instruction est donnée par le personnel de l'enseignement primaire. Dans leurs cours, les maîtres s'attachent à reprendre et à développer leurs anciennes leçons « en vue d'inculquer aux élèves une intelligence claire de ce que la vie réclamera de chacun d'eux dans sa sphère ».

Aux « écoles de continuation » viennent se juxtaposer, dans certaines communes, les écoles du soir pour les adultes.

Dans la plupart des préfectures, on trouve une ou plusieurs « écoles préfectorales ». Ce sont des écoles primaires supérieures, où l'on oriente surtout les élèves vers l'enseignement technique et professionnel.

Enfin, nous devons mentionner encore deux

sortes d'institutions, qui ont une haute portée sociale, les écoles populaires supérieures et les académies ouvrières.

Les écoles populaires supérieures (*Folkehöiskoler*) jouent en Norvège le même rôle qu'au Danemark. Ce sont des écoles privées qui cherchent surtout à développer la personnalité de leurs élèves, à fortifier chez eux le sentiment national et démocratique. Elles ne préparent ni à des examens ni à des professions : elles développent la culture intellectuelle et cherchent à tremper les caractères pour qu'une fois rentrés dans leurs foyers les élèves soient à la hauteur des devoirs que l'intérêt social leur impose. Le régime de ces écoles est un internat d'une nature spéciale, la communauté complète de vie entre les maîtres et leurs disciples, pour que les causeries familières et la confiance réciproque achèvent de perfectionner l'œuvre d'enseignement.

Quant aux « Académies ouvrières », elles organisent pour les adultes, hommes ou femmes, appartenant principalement à la classe ouvrière, des leçons et des Conférences sur la nature, l'humanité, la vie sociale, les progrès de la civilisation. Elles distribuent largement l'éducation civique à un peuple qui entend rester maître de ses destinées. Les conférenciers sont des savants, des professeurs, des officiers, des médecins, etc. L'enseignement qu'ils donnent est gratuit. La première Académie ouvrière s'est fondée à Christiania en 1885 ; son exemple a été suivi dans un grand nombre de villes et même de districts ruraux.

Au commencement du XIXe siècle, la Norvège ne possédait que 4 écoles « savantes » ou « latines » pour l'enseignement secondaire. Les lois du 17 juin 1869 et du 27 juillet 1896 ont transformé l'enseignement secondaire pour les garçons et les jeunes filles en créant les écoles moyennes et les gymnases.

La loi définit ainsi ces deux ordres d'établissements d'enseignement :

« L'école moyenne est une école qui, à la suite de l'école primaire, donne aux élèves un complément d'instruction générale, appropriée à la portée de l'enfant. Le gymnase est une école de jeunes gens qui, prenant l'élève à la sortie de l'école moyenne, le conduit au terme de son instruction générale, tout en le préparant aux études scientifiques.

« L'école moyenne et le gymnase doivent travailler de concert à l'éducation chrétienne et morale des élèves et ils ont ainsi pour commun devoir d'en faire, tant au physique qu'au moral, des citoyens instruits et capables. »

L'école moyenne enseigne les matières suivantes : religion, langues norvégienne, allemande et anglaise, histoire, géographie, sciences naturelles, calcul et mathématiques, écriture, dessin, travaux manuels, gymnastique et chant. L'enseignement comprend, en outre, pour les filles, l'économie domestique.

L'enseignement des écoles moyennes, destiné aux enfants de 11 à 15 ans, comporte quatre années d'études.

Le gymnase doit enseigner la religion, les langues norvégienne, allemande, anglaise et française,

l'histoire, la géographie, l'histoire naturelle, les mathématiques, le dessin, la gymnastique et le chant.

Les travaux manuels sont facultivement inscrits au programme.

La loi de 1896 a, en principe, exclu le latin et le grec des programmes de l'enseignement secondaire, réservant l'étude des langues mortes à l'enseignement supérieur.

L'enseignement du gymnase est de trois années. Tandis qu'à l'école moyenne, toutes les matières sont communes à l'ensemble des élèves, le gymnase est divisé en deux cours d'études, l'un pour les langues et l'histoire, l'autre pour les sciences. La bifurcation, toutefois, n'a lieu qu'après une première année d'études communes.

L'enseignement de l'école moyenne et celui du gymnase sont couronnés par un examen de sortie, « examen de l'école moyenne » et « examen *artium* », ce dernier équivalant, pour ses résultats sinon pour son programme, à notre baccalauréat.

Les écoles moyennes et les gymnases sont placés sous l'autorité du ministre des Cultes et de l'Instruction publique, assisté d'un Conseil de l'Enseignement secondaire, composé de 7 membres. Les communes sont tenues de fournir aux écoles de l'Etat, organisées pour recevoir en commun garçons et filles, le local, le matériel scolaire, l'éclairage et le chauffage. Les autres dépenses sont couvertes par les subventions d'Etat et les rétributions scolaires.

L'enseignement supérieur est donné à l'Université. La Norvège ne possède qu'une seule Université, l'Université royale de Frédéric, à Christiania. Elle fut fondée en 1811 et ouverte en 1813, dans des conditions primitivement fort modestes, avec 11 professeurs, 3 lecteurs ou maîtres de conférences et 18 étudiants.

Aujourd'hui, l'Université de Christiania compte plus de 60 professeurs et environ 1.400 étudiants. Elle comprend cinq facultés : théologie, droit, médecine, lettres ou philologie, sciences mathématiques et naturelles.

Chaque faculté nomme pour deux ans son doyen. Les cinq doyens forment le Collège ou Sénat académique, chargé de la direction de l'Université sous le contrôle de l'Etat. Les professeurs titulaires et les chargés de cours (*docenter*) sont nommés par le Roi ; les agrégés auxiliaires (*Universitets-stipendiater*) sont nommés pour un an par le Collège académique. Des étrangers peuvent être admis à enseigner à l'Université. Ce droit leur est reconnu par le texte même de la Constitution norvégienne.

L'examen de sortie des gymnases confère le droit à l'inscription comme étudiant. Les cours de l'Université sont gratuits. La durée des études est de 9 semestres pour les étudiants en théologie, de 8 pour les étudiants en droit, de 14 pour les étudiants en médecine, de 10 pour les *philologues* ou élèves de la Faculté des Lettres, et pour les *réalistes* ou élèves de la Faculté des Sciences.

Des examens de sortie constatent les résultats des études.

Ajoutons que la loi norvégienne a ouvert, en 1882, l'accès de l'Université aux femmes. De l'école primaire à l'enseignement supérieur, la Norvège consacre le principe de la coéducation des sexes.

Les inlassables efforts de la Norvège pour développer l'enseignement à tous ses degrés lui ont valu un brillant essor littéraire, scientifique, artistique et n'ont pas peu contribué à faire naître jusque chez les plus humbles habitants des fjords une rare élévation de sens moral. Tandis que les poètes symbolistes réchauffaient le sentiment de l'idéal, que les penseurs profonds scrutaient les plus intimes replis de la conscience, les hommes d'action se sentaient la force d'aborder les plus hardies expériences sociales.

Les explications que nous avons données sur la Constitution politique de la Norvège et celles que nous venons de fournir sur l'organisation de l'enseignement public ont déjà mis en lumière l'étroite association qui existe dans le royaume norvégien entre la religion et l'Etat.

La confession luthérienne évangélique est, depuis 1537, la religion officielle et elle est désignée dans la loi fondamentale sous le nom d'Eglise de l'Etat norvégien.

Ses symboles comprennent les trois symboles œcuméniques (symbole des Apôtres, de Nicée-Constantinople et Athanasien), et la Confession

d'Augsbourg, de 1530, sans modification, ainsi que le petit catéchisme de Luther.

Les dissidents, catholiques ou juifs, d'ailleurs fort peu nombreux, sont admis au libre exercice de leur culte, mais sans aucune subvention de l'Etat. Celui-ci ne reconnaît et ne protège que l'Eglise officielle.

Elle est placée sous l'autorité suprême du Roi.

« Le Roi », déclare l'article 16 de la loi fondamentale, « règle tout ce qui concerne le service divin et religieux public, les réunions et assemblées sur des objets intéressant la religion, et veille à ce que tous ceux qui enseignent publiquement la religion observent les règles qui leur sont prescrites. »

Au point de vue ecclésiastique, le royaume est partagé en six diocèses ou évêchés. Chaque diocèse est divisé en doyennés et les doyennés se subdivisent, à leur tour, en paroisses principales et annexes.

C'est le Roi qui nomme les Evêques et tous les fonctionnaires de l'ordre ecclésiastique sur la simple proposition du Clergé.

Il n'y a aucune représentation spéciale des intérêts de l'Eglise, ni synodes, ni assemblées d'évêques et de pasteurs.

Autant les pouvoirs du Roi sont limités comme souverain politique, autant ils sont étendus comme prérogatives du Chef de la Religion.

Le ministère des Cultes administre ce riche patrimoine de l'Eglise d'Etat, formé des capitaux réalisés à son profit au temps de la Réforme par la

sécularisation des biens immobiliers des communautés catholiques.

Un petit groupe de libres-penseurs, à la tête desquels s'est placé Björnstjerne Björnson, a réclamé en vain jusqu'à présent l'indépendance de l'Etat laïque, la suppression de l'école confessionnelle et la séparation de l'Eglise et de l'Etat.

III

LE PARLEMENT

III

LE PARLEMENT

L'article 49 de la loi constitutionnelle norvégienne déclare :

« La Nation exerce la puissance législative par l'organe du *Storthing*, qui se compose de deux sections, un *Lagthing* et un *Odelsthing* ».

Il n'y a qu'une seule et même élection pour les membres des deux Chambres, qui ont, identiquement, la même origine. C'est seulement après sa réunion que le Storthing se divise en deux assemblées.

Indiquons d'abord les règles qui président à la désignation des membres du Storthing ; nous verrons ensuite comment ils se répartissent entre le *Lagthing* et l'*Odelsthing* est suivant quelles méthodes ils accomplissent le travail législatif.

ORGANISATION DU STORTHING

La législation électorale. — L'électorat. — Le vote des femmes. — Les listes électorales. — Les circonscriptions. — Les opérations du scrutin. — Les garanties de la liberté et de la sincérité du vote. — Le vote par correspondance. — Les conditions d'élégibilité. — La vérification des pouvoirs. — La répartition des membres du Storthing entre le Lagthing et l'Odelsthing. — L'indemnité parlementaire.

Aucune législation européenne n'a organisé le droit de suffrage d'une façon aussi large que la législation norvégienne.

Jusqu'en 1898, l'élection du Storthing avait lieu à deux degrés.

Dans les villes, il devait être nommé un électeur du second degré par 50 habitants ayant droit de vote (1).

Dans les campagnes, les habitants ayant droit de vote nommaient, dans chaque paroisse, des électeurs du second degré « en proportion de leur nombre, de manière que 100 et au-dessus nomment un électeur du second degré ; de 100 à 200, deux ; de 200 et 300, trois, et ainsi de suite dans la même proportion (2) ».

Les électeurs du second degré se réunissaient en

(1) Constitution, article 57.
(2) Constitution, article 58.

« assemblée électorale » pour désigner, soit parmi eux, soit parmi les autres habitants de la circonscription, leur représentants au Storthing.

Pour être électeur du premier degré, il fallait être âgé de 25 ans accomplis, être domicilié dans le pays depuis cinq ans, y résider et justifier, en outre, de certaines conditions spéciales de capacité ou de cens.

Les lois du 30 avril, 11 juin 1898 et du 25 mai 1905 ont abrogé cette législation et consacré le principe du suffrage universel direct. Sont électeurs « tous les citoyens norvégiens âgé de 25 ans accomplis, domiciliés dans le pays depuis cinq ans et y résidant ».

La législation électorale norvégienne ne s'est pas contentée de proclamer le principe du suffrage universel pour les hommes ; elle a consacré la nouveauté hardie du vote politique des femmes.

La loi du 14 juin 1907 reconnaît le droit de suffrage pour les élections législatives à toute citoyenne norvégienne âgée de plus de 25 ans, « à condition qu'elle ait payé l'impôt à l'Etat ou à la commune suivant un revenu annuel d'au moins 400 couronnes dans les villes, 300 dans les circonscriptions rurales. Si elle est mariée et vit en communauté avec son mari, il suffit que celui-ci ait payé ses impôts ». Ce n'est pas encore, dans le sens absolu du mot, le suffrage universel pour les femmes, puisque des catégories sont établies entre elles, mais 300.000 femmes environ seront ainsi admises au suffrage politique et la plupart des

femmes mariées pourront voter. Déjà, les femmes avaient le droit de suffrage et même d'élégibilité pour les conseils scolaires et elles étaient autorisées à prendre part à certaines consultations communales, notamment en ce qui concernait les questions relatives à la vente et au débit de l'alcool. Le Storthing, par 73 voix contre 48, les a investies de l'électorat politique. Les radicaux et les socialistes ont vu dans la consécration du droit de suffrage au profit de la femme « la réparation des injustices créées par la loi de l'homme ». Les libéraux et les conservateurs ont escompté dans le vote des femmes devant s'inspirer de l'esprit religieux et de l'amour du foyer familial des forces nouvelles pour leurs doctrines. Bien que la réforme eût figuré sur la plupart des programmes électoraux, on était loin de s'attendre à sa réalisation immédiate. Elle a été accomplie à l'improviste et presque sans discussion sur la motion du député Stousland, se faisant l'interprète des revendications de « l'Union pour les droits de la femme ». L'extension du droit de suffrage aux femmes peut avoir sur les destinées politiques de la Norvège une répercussion considérable, puisque les statistiques accusent, dans le royaume, 1.761.184 femmes contre 1.066.693 hommes seulement (1).

Le droit de vote est suspendu :

a) Par la poursuite en justice, à raison de crimes

(1) V. Karl Olsen, *Le suffrage des femmes*. Courrier Européen du 9 août 1907.

ou de délits tels que le vol, le faux serment, la tromperie ;

b) Par l'interdiction ;

c) Par la déconfiture ou la faillite, « lorsqu'elle ne résulte pas d'un événement d'incendie ou de quelque autre accident justifié de force majeure jusqu'à ce que le débiteur ait de nouveau repris la disposition de ses livres, soit par le paiement intégral de ses créanciers, soit par concordat » (1).

d) Par le fait de recevoir ou d'avoir reçu, au cours de la dernière année précédant l'élection, des secours de l'Assistance publique.

Le droit de vote se perd :

a) Par la condamnation aux travaux forcés, à la dégradation civique ou à l'emprisonnement pour quelqu'un des délits énumérés dans un des chapitres de Code pénal sur le faux serment, le vol, la rapine ou la tromperie, tant que la condamnation n'a pas été effacée par la réhabilitation ;

b) Par l'entrée au service d'une puissance étrangère sans l'autorisation du Gouvernement.

c) Par la naturalisation dans un Etat étranger ;

d) Par le fait d'avoir été convaincu d'achat de votes, de vente de son propre vote ou de vote dans plus d'une assemblée électorale.

Les listes électorales sont dressées dans les villes par le *Magistrat*, c'est-à-dire par la réunion du Maire (*Borgemester* ou *Byfoged*) et de ses adjoints.

(1) Constitution, article 52.

Dans les campagnes, elles sont préparées par le *Fogde* ou sous-préfet, avec l'assistance du pasteur *præst*).

Les réclamations auxquelles les inscriptions, refus d'inscriptions en radiations peuvent donner lieu sont jugées par les autorités ayant présidé au travail de confection des listes, sauf recours devant le *Storthing*. Il est à remarquer qu'avant d'obtenir son inscription sur la liste électorale tout citoyen doit, devant le tribunal (*Thing*) prêter serment ou faire une promesse solennelle de fidélité à la Constitution.

Pour l'élection des membres du Storthing, le territoire norvégien est divisé en districts urbains et en districts ruraux. Les districts urbains élisent 41 députés, les districts ruraux 82, au total 128 membres du *Storthing*.

Jusqu'en 1905, les élections avaient lieu au scrutin de liste dans les districts appelés à élire plusieurs représentants. La loi électorale constitutionnelle du 25 mai 1905 a divisé les districts urbains et ruraux en circonscriptions appelées à désigner désormais leurs représentants au scrutin uninominal.

Les opérations électorales sont présidées, dans les villes, par les autorités municipales, dans les paroisses rurales par le pasteur (*sognepræst*) et ses assistants. Elles ont lieu à l'hôtel de Ville pour les circonscriptions urbaines, dans l'Eglise principale de la paroisse pour les circonscriptions rurales.

A l'ouverture de « l'Assemblée électorale »,il est

fait lecture, à haute voix, des articles 50-64 de la Constitution par le premier des magistrats municipaux dans les villes, par le pasteur dans les paroisses rurales.

Le vote a lieu au scrutin secret, sous enveloppe. L'électeur, pour placer son bulletin sous enveloppe, est invité à « s'isoler » dans un local spécialement aménagé à l'abri de tous les regards.

Afin de garantir à tous les électeurs l'exercice du droit de suffrage, la législation norvégienne autorise le vote par correspondance. Aux termes de l'article 60 de la Constitution, « les électeurs qui se trouvent dans le royaume et ne peuvent se présenter pour cause de maladie, service militaire, ou autre empêchement légitime peuvent adresser leur vote par écrit aux présidents des Assemblées électorales avant qu'elles soient closes ». Pour bénéficier de cette faculté, l'électeur doit envoyer son bulletin au bureau sous pli fermé, avec une lettre contenant les motifs d'excuse, dont le bureau est juge. Le pli n'est ouvert et l'enveloppe renfermant le bulletin placée dans l'urne que si l'excuse est reconnue valable.

La même latitude a été reconnue aux électeurs qui se trouvent hors du royaume et qui sont autorisés à faire parvenir leur bulletin par l'intermédiaire du Consul de Norvège dans le pays où ils se trouvent.

Soucieuse d'assurer la liberté et la sincérité du vote, la loi norvégienne spécifie que, le jour du scrutin, tous les travailleurs devront avoir les plus

entières facilités pour remplir leurs devoirs de citoyens. L'employeur qui met obstacle au vote de ses employés ou ouvriers est puni d'amende et de prison. Ajoutons que la distribution gratuite, la vente même de boissons alcooliques pendant les opérations du scrutin, est prohibée sous les sanctions les plus sévères.

Chaque circonscription est appelée à élire un député titulaire et un suppléant pour remplacer le représentant nommé s'il venait à décéder ou à résigner son mandat au cours de la législature.

Jusqu'en 1905, l'élection avait lieu à la majorité simple. La loi du 25 mai 1905 a décidé que la majorité absolue serait nécessaire, au moins pour le premier tour de scrutin. Le nouveau texte de l'article 59 révisé de la Constitution déclare : « Si, lors de l'élection d'un représentant, nul ne réunit plus de la moitié des voix exprimées et reconnues valables, il est procédé à un second tour de scrutin, où l'élection se décide à la majorité simple, ou, en cas d'égalité de suffrages, par le sort ».

Aucun candidat ne peut être élu membre du Storthing s'il n'est âgé de 30 ans et s'il n'a résidé pendant dix ans dans le Royaume. En principe, les représentants doivent être choisis parmi les électeurs de la circonscription qui les nomme. Toutefois, aux termes d'un amendement apporté par la loi du 1er juillet 1884 à l'article 58 de la Constitution, « quiconque a été Ministre d'Etat ou Conseiller d'Etat peut être élu représentant même dans un district électoral où il n'a pas droit de vote, s'il est

d'ailleurs éligible et s'il n'a pas déjà été élu représentant dans un autre district ».

Les Norvégiens revêtus de charges à la Cour et les pensionnaires de la Cour ne peuvent être représentants au Storthing.

La loi fondamentale impose à l'élu l'obligation d'accepter le mandat qui lui est conféré, à moins qu'il n'ait rempli déjà pendant trois sessions les fonctions de membre du Parlement.

« Aussitôt que les représentants seront élus, prescrit l'article 64 de la loi fondamentale, ils seront munis de pouvoirs, signés pour les circonscriptions rurales par l'autorité supérieure et pour les circonscriptions urbaines par le Magistrat, comme attestation qu'ils ont été élus dans les formes réglées par la Constitution. La régularité de ces pouvoirs est vérifiée par le Storthing. »

La vérification des pouvoirs a lieu au Storthing dans des conditions originales qui méritent de retenir notre attention.

A la fin de sa dernière session ordinaire, au moment de se séparer, le Storthing nomme, dans son sein, un Comité de 6 membres, avec un nombre égal de suppléants, pour préparer la vérification des pouvoirs des membres du prochain Storthing et de leurs suppléants. Il désigne également ceux des membres du Comité qui devront remplir les fonctions de président ou de vice-président.

Ce Comité a pour mission d'examiner, au fur et à mesure qu'ils lui parviennent, les procès-verbaux des élections et les protestations auxquelles ils

donnent lieu. Il est tenu de remettre au nouveau Storthing, dès sa réunion, un rapport provisoire sur la régularité des opérations électorales. Le rapport provisoire ainsi élaboré sert de base aux conclusions du Comité de vérification des pouvoirs du nouveau Storthing, sur lesquelles l'Assemblée est appelée à rendre un verdict définitif et souverain. Le contrôle des élections est donc garanti par le triple examen dn Comité de l'ancien Storthing, du Comité du nouveau Storthing et de l'Assemblée plénière elle-même.

Immédiatement après que le Storthing a achevé la vérification des pouvoirs de ses membres, il se divise en deux sections, le *Lagthing* et l'*Odeesthing*. Nous savons qu'il appelle à siéger à la Chambre haute ou *Lagthing*, pour toute la durée de leur mandat, un quart de ses membres, les trois autres quarts devant composer l'*Odelsthing*.

En faisant de la Chambre haute le produit d'une sélection dans la représentation nationale, la Constitution norvégienne a été manifestement inspirée par le désir d'assurer l'harmonie entre deux Assemblées dérivant de la même source, mais il est permis de se demander si, avec deux Chambres subissant les mêmes courants, reflétant les mêmes passions, l'institution du *Lagthing* représente réellement le contre-poids efficace que réclament les théoriciens du régime parlementaire et si la division du pouvoir législatif ainsi comprise conserve toute son efficacité pratique.

Quoiqu'il en soit, à dater du moment où les deux

branches du pouvoir législatif se sont détachées de leur souche commune, elles vont avoir chacune leur existence distincte, leur bureau distinct, leurs délibérations séparées, sauf à se rejoindre, dans des cas déterminés par la loi fondamentale, pour constituer « le Storthing réuni ». Toute résolution, pour acquérir force légale, devra être discutée et adoptée par l'*Odelsthing* d'abord, par le *Lagthing* ensuite.

Les membres du Storthing sont indemnisés par le Trésor public de leurs frais de voyage pour se rendre au Parlement ou en revenir et ils reçoivent, qu'ils appartiennent à l'une ou l'autre Assemblée, la même indemnité, qui est de 12 couronnes (16 fr. 95) par jour, pendant la durée des travaux législatifs.

ATTRIBUTIONS DU STORTHING. LA PROCÉDURE ET LE TRAVAIL PARLEMENTAIRES

Les sessions. — La tenue des séances. — Le bureau des deux Assemblées. — Les Comités. — Les délibérations. — Les votes. — Les rapports entre les deux Chambres. — Le Storthing réuni. — La sanction royale. — Les partis politiques.

Les deux Chambres se réunissent, chaque année, « le premier jour ouvrable qui suit le 10 octobre (1) ». Aux termes de l'article 80 de la loi fondamentale, révisé le 24 avril 1869, « le Storthing

(1) Constitution, article 68.

demeure en session aussi longtemps qu'il le juge utile, mais non au delà de deux mois sans l'autorisation du Roi ». La durée normale des travaux législatifs n'en est pas moins, dans la pratique, de six à sept mois chaque année. On cite des sessions qui se sont prolongées pendant 300 jours.

« Aussitôt que le *Storthing* s'est constitué, le Roi, ou celui qu'il délègue à cet effet, ouvre la session par un discours pour informer l'Assemblée de l'état du Royaume et des circonstances sur lesquelles il désire particulièrement attirer son attention. Aucune délibération ne peut avoir lieu en présence du Roi (1). »

Le même palais législatif abrite, à Christiania, les deux Assemblées.

Les séances ont lieu, chaque jour de la semaine, de 10 heures du matin à 2 heures de l'après-midi. Lorsque les débats présentent un caractère d'urgence, elles sont reprises de 5 heures à 8 heures du soir. Elles sont publiques.

A l'*Odelsthing*, les représentants sont rangés dans l'ordre alphabétique des circonscriptions qui les ont élus.

Au *Lagthing*, leurs places sont déterminées par le nombre de suffrages qu'ils ont recueillis au *Storthing* ; ils siègent « suivant l'ordre du tableau ».

Il n'y a pas de tribune. Les orateurs parlent de leur place.

Les présidents et secrétaires occupent un bureau spécial dominant l'Assemblée.

(1) Constitution, article 74.

Chacune des Chambres élit, au scrutin secret, un président, un vice-président, un secrétaire et un vice-secrétaire.

Ils sont désignés pour quatre semaines seulement. Ils sont rééligibles, mais, dans la pratique, sollicitent rarement leur réélection.

L'œuvre législative s'accomplit en Norvège dans des conditions tout à fait spéciales.

Pour assurer la marche régulière de leurs travaux, l'*Odelsthing* et le *Lagthing* en confient la direction à un Comité qu'ils investissent d'attributions considérables, le « Comité électoral ». Composé de 23 membres, il est chargé de répartir les projets de loi entre les Commissions et de désigner les membres des Comités permanents.

Ces Comités sont au nombre de 13, à savoir :

Comité des procès-verbaux ;

Comité des modifications et additions à la Constitution et des Affaires étrangères ;

Comité des Affaires ecclésiastiques et de l'Instruction publique ;

Comité de la Justice et de la Police ;

Comité des Douanes ;

Comité des Affaires militaires ;

Comité des Traitements et Pensions ;

Comité de l'Agriculture ;

Comité du Commerce et de l'Industrie ;

Comité des Questions sociales ;

Comité des Postes, des Routes et de la Navigation ;

Comité des Chemins de fer et des Télégraphes ;

Comité du Budget et de la Législation fiscale.

Le Comité des procès-verbaux a le contrôle des procès-verbaux du Conseil d'Etat.

Nous avons indiqué déjà comment, aux termes des articles 30 et 75 de la Constitution, il doit être tenu procès-verbal de toutes les délibérations du Conseil d'Etat ou Conseil des Ministres et comment les Ministres sont responsables des avis qu'ils ont donnés au Souverain, de la politique qu'ils lui ont fait adopter.

C'est par l'examen des procès-verbaux du Conseil d'Etat que le *Storthing* exerce son contrôle sur les actes des ministres ; c'est donc, en fait, toute la politique gouvernementale qui relève du Comité des procès-verbaux.

Suivant l'article 10 du règlement du *Storthing*, il a pour mission :

« *a*) D'examiner les procès-verbaux mentionnés à l'article 75 de la Constitution et d'en faire rapport à l'*Odelsthing* ;

« *b*) D'examiner les observations faites sur les comptes par les réviseurs, avec les notes et documents à l'appui, et de proposer à l'*Odelsthing* une décision sur les comptes de chaque année, ainsi que toutes résolutions ou mesures qui pourraient paraître nécessaires pour voie de conséquence ;

« *c*) De faire savoir à l'*Odelsthing* si la révision des comptes a été faite conformément aux instructions données aux réviseurs. »

Le Comité des procès-verbaux est composé de 9 membres.

Tous les représentants qui ne siègent pas au Comité des procès-verbaux sont répartis, par les soins du Comité électoral, entre les Comités permanents, en nombre égal, autant que possible, pour chaque Comité.

Chacun de ces Comités désigne son président et son secrétaire.

Les présidents de ces diverses Commissions, réunis aux présidents des Chambres, forment un quatorzième Comité, le « Comité de l'Ordre des Travaux », qui règle l'ordre du jour.

Indépendamment des Comités permanents, des Commissions spéciales peuvent être chargées de l'examen d'affaires déterminées.

Etudiées dans les Comités, les questions dont les Chambres ont à connaître sont l'objet de rapports imprimés et distribués à tous les membres du *Storthing* ; puis, vient la délibération en séance publique, avec discussion générale d'abord, discussion sur les articles ensuite. Elle est, en général, très approfondie, quelquefois interminable, car les usages du *Storthing* ne permettent pas d'imposer la clôture. Tout ce que peut faire le président, c'est d'engager l'orateur à être bref. Ce dernier doit toujours s'adresser au président, non à l'Assemblée. « Les expressions bruyantes de désapprobation ou d'approbation sont interdites pendant les débats », porte l'article 34 du règlement du *Storthing*.

Les votes ont lieu, soit par assis et levé, soit oralement sur appel nominal, soit par écrit, chaque député datant et signant son vote, soit par écrit non

signé, au scrutin secret. Ce dernier mode de votation est de rigueur pour toutes les nominations.

Le vote par procuration n'est pas admis. L'article 38 du règlement spécifie :

« Aucun représentant absent au moment où une question est mise aux voix ne peut voter et aucun représentant présent à ce moment, et ayant droit de vote, ne peut quitter l'Assemblée avant que le scrutin soit terminé. »

L'article 74 de la Constitution, révisé par la loi du 1er juillet 1884, a reconnu aux Ministres d'Etat et aux Conseillers d'Etat le droit « d'assister aux séances du *Storthing* réuni et à celles des deux sections, de la même manière que les autres membres, sans voix délibérative, et de prendre part aux discussions lorsqu'elles sont publiques ».

Nous savons déjà que tout projet de loi doit être, en premier lieu, soumis aux délibérations de l'*Odelsthing*.

Ce n'est qu'après avoir été adopté par cette Assemblée qu'il peut être discuté par le *Lagthing*. Si le *Lagthing* juge devoir l'écarter, il le renvoie à l'*Odelsthing* « avec ses observations ».

La Seconde Chambre, saisie à nouveau du projet de loi par ce renvoi, peut le transmettre une seconde fois à la Première Chambre avec ou sans modifications. Si le *Lagthing*, après un second renvoi, persiste à rejeter le projet, il y a conflit. Tout conflit entre les deux assemblées est tranché en séance plénière du *Storthing* à la majorité des deux tiers des voix.

Le *Storthing* a le droit de prendre l'avis du Tribunal suprême sur les questions de droit.

Ajoutons que toutes les questions qui ne sont pas du domaine législatif proprement dit, telles que les résolutions relatives aux impôts, aux droits de douane, à la politique générale ne sont pas soumises aux sections séparées, mais au Storthing délibérant en Assemblées plénière.

Le Storthing réuni a son bureau spécial, élu par l'Assemblée plénière.

Au *Storthing* réuni, comme dans les sections, les pouvoirs disciplinaires du président sont très restreints et rendus inutiles par le calme qui préside, en général, aux délibérations. Le président « avertit » le représentant qui trouble l'ordre ou ne se conforme pas aux prescriptions du règlement Cet avertissement est répété, au besoin, trois fois. Si, malgré ces trois avertissements, le représentant persiste à troubler l'ordre, le président consulte l'Assemblée sur le point de savoir s'il ne convient pas de l'expulser pour le reste de la séance.

Lorsqu'un projet de loi a été adopté, soit par l'*Odelsthing* et le *Lagthing* successivement, soit par l'Assemblée plénière du *Storthing*, la loi est présentée au Souverain par une députation des deux sections du *Storthing* venant solliciter la sanction royale. Rappelons qu'une résolution adoptée sans modification par trois *Storthing* successifs acquiert force de loi même sans la sanction royale. C'est ce qui résulte du texte de l'article 79 de la loi consti-

tutionnelle, révisé le 24 avril 1869 et ainsi conçu : « Lorsqu'une résolution aura été adoptée sans changement par trois *Storthing* réunis après trois élections consécutives en trois sessions séparées respectivement entre elles par deux sessions ordinaires au moins, sans qu'aucune résolution différente ait été prise par aucun *Storthing* dans l'intervalle entre le premier et le dernier vote, et que cette résolution sera portée au Roi avec requête priant Sa Majesté de ne point refuser sa sanction à une résolution que le *Storthing*, après mûre réflexion, persiste à croire utile, cette résolution aura force de loi, lors même que la sanction du Roi n'interviendrait pas avant la fin de la session ».

La vie politique, pendant la première moitié du XIXe siècle, fut peu intense au *Storthing*. Le Parlement ne tenait qu'une session de deux mois tous les trois ans. Il n'a eu des sessions régulières annuelles qu'à partir de 1871 ; mais, dès ses origines, il se divisa en deux partis, la droite conservatrice, recrutée surtout, comme en Suède, parmi les députés des villes représentant à la fois une aristocratie intellectuelle et une oligarchie financière, et la gauche démocratique, composée de la masse des petits propriétaires ruraux, des paysans. Intraitable pour combattre les augmentations de dépenses réclamées par la Couronne, la gauche démocratique ne tarda pas à ajouter à son programme d'économies le programme de l'indépendance nationale. Démocrate et patriote devinrent deux termes synonymes. La gauche, c'était le parti national, en op-

position avec les hommes du Gouvernement, représentants d'un souverain étranger.

Avec Oscar II commença, en 1872, un long conflit pour la réforme de la Constitution. Jusque-là, le parti démocratique, se renfermant dans l'application littérale et étroite de la loi fondamentale de 1814, ne s'était guère préoccupé que de limiter l'action gouvernementale en réduisant le budget. Du jour où le Storthing devint annuel au lieu d'être simplement triennal, la gauche eut une politique nouvelle. Elle s'était énergiquement opposée d'abord à l'entrée au Parlement des Ministres ou Conseillers d'Etat dont elle redoutait l'influence. Elle changea de tactique. Sous la direction de Johan Sverdrup, elle travailla à prendre la place du Conseil d'Etat, à devenir, comme la Chambre des Communes en Angleterre, la véritable maitresse du gouvernement en obligeant le Roi à choisir ses ministres dans la majorité du *Storthing*.

En 1884, un amendement à la Constitution, voté par trois *Storthing* successifs, malgré l'opposition du ministère conservateur que dirigeait le chef éminent de la droite, Fréderik Stang, fit passer la Norvège de la monarchie constitutionnelle, fondée sur l'indépendance réciproque du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, à la monarchie parlementaire. Le gouvernement, exercé jusque-là par le Roi, les fonctionnaires de Christiania et le parti conservateur, passait à l'Assemblée des représentants du peuple norvégien. Sverdrup devenait le chef du premier ministère politique responsable et arrivait

au pouvoir avec un large programme de réformes démocratiques, dont la principale était l'extension du droit de suffrage, l'attribution du droit de vote à tous les citoyens indépendants de par leur salaire ou leur profession. C'était le premier pas dans la voie du suffrage universel direct, qui devait triompher quelques années plus tard.

Mais, unie sur le terrain des réformes démocratiques, la gauche devait se diviser sur les questions religieuses. Sverdrup était profondément attaché à l'orthodoxie protestante et son dogmatisme confinait à l'intolérance. A côté de la « vieille gauche », monarchique et luthérienne, le grand écrivain Björnson forma, en 1886, la « gauche littéraire » ou « gauche européenne », animée de l'esprit laïque, indifférente ou hostile à l'Eglise.

D'autre part, la grande industrie, s'introduisant en Norvège, y avait créé une classe ouvrière. En 1889, on vit se former le parti socialiste représentant « l'union des ligues des travailleurs norvégiens ». Peu nombreux encore — il compte actuellement une dizaine de membres — le parti socialiste semble destiné à exercer une action sérieuse au Parlement en s'unissant aux radicaux-socialistes.

La lutte pour l'indépendance avait momentanément fusionné tous les groupes en constituant, avec le « Samlingsparti » l'union de tous les libéraux patriotes. C'est au « Samlingsparti » que la Norvège a dû la belle unanimité des grandes journées de 1905 consacrant sa souveraineté nationale.

Les élections de 1906, qui ont suivi l'avènement

au trône du Roi Haakon, ont assuré une formidable majorité aux éléments de gauche, mais elles ont été, au fond, empreintes d'une assez grande confusion. Malgré l'énergie avec laquelle la plupart des représentants se réclament de la politique de gauche, l'échiquier parlementaire est fort compliqué. Sous une apparente unité de vues politiques se cachent des divergences sérieuses, notamment en ce qui concerne les lois sociales, comme la loi « sur l'assurance nationale ou *folkeforsikringen* ». La lutte parait surtout devoir se poursuivre dans l'avenir entre les radicaux inclinant, malgré leur étiquette, vers une politique de conservation et les radicaux disposés à faire cause commune avec les socialistes.

Signalons, en dehors des partis politiques proprement dits, un groupement puissant qui s'est formé au *Storthing* sur la question passionnante en Norvège du *landsmaal* ou de la langue nationale.

La vieille langue norvégienne, qui avait produit une littérature d'une forte originalité, avait à peu près disparu au cours de l'union politique et administrative de la Norvège avec le Danemark, de 1380 à 1814. Au cours de ces dernières années, quelques écrivains ont tenté de ressusciter, à côté de la littérature usuelle, dont le langage ou *Rigsmaal* est d'origine danoise, une littérature de source purement norvégienne. Nous citerons principalement le romancier Arne Garborg et les poètes Ivar Aasen et Asmund Vinge. Ils ont mis à contribution les dialectes locaux de formation ancienne en

combinant surtout ceux qu'emploient les paysans de Bergen et du Telemarken. Immédiatement, un parti s'est formé au *Storthing* pour réclamer que le *Landsmaal* devînt la langue officielle de la Norvège, ou tout au moins fût placé sur le pied d'égalité avec la langue usuelle. La loi a prescrit l'enseignement obligatoire du *Landsmaal* dans toutes les écoles. C'est ce que le cabinet Michelsen a appelé « l'œuvre de nationalisation du langage ». La loi du *landsmaal*, votée malgré l'énergique opposition de Björnson et des milieux universitaires, reprochant à la langue du passé de ne plus répondre aux exigences de la culture moderne, est un symptôme caractéristique de l'esprit de nationalisme ardent qui anime le Storthing, nationalisme s'exaltant parfois jusqu'à l'intransigeance.

IV

L'ADMINISTRATION LOCALE

IV

L'ADMINISTRATION LOCALE

L'organisation administrative norvégienne. — Les provinces ou départements (*Amter*). — Le préfet (*Amtmand*). — Le préfet de diocèse (*Stiftamtmand*). — Les arrondissements (*Fogderier*). — Les communes. — Le régime municipal des villes, le *Formandskab*, le *Repræsentantskab*, le *Magistrat*. — Le régime municipal des campagnes. — Représentation communale et représentation départementale rurale. — La commune préfectorale. — L'*Amtsthing* ou *Amtsformandskab*.

La Norvège est divisée, au point de vue administratif, en 18 provinces ou départements (*amter*). Les villes de Christiania et de Bergen forment, en outre, chacune un département spécial.

Le pouvoir central est représenté dans chaque département par un préfet (*Amtmand*), que nomme le Roi. A Christiania, à Bergen et dans les villes sièges d'évêchés (Hamar, Christiansand, Trondhjem, Tromsœ), le préfet porte le titre de préfet de diocèse. (*Stiftamtmand*). En dehors de son rôle politique et administratif, il partage avec l'Evêque la direction des affaires ecclésiastiques.

Les préfectures sont divisées en 56 arrondissements (*fogderier*). Jusqu'en 1894, chaque arrondissement devait être placé sous l'autorité d'un sous-préfet, cumulant avec ses attributions administratives certaines attributions judiciaires et financières en faisant fonctions de ministère public pour la poursuite d'un grand nombre de contraventions punies d'amendes, et de percepteur pour le recouvrement des impôts directs. La loi du 21 juillet 1894 a décidé de supprimer par voie d'extinction la plupart des sous-préfets. La législation nouvelle transfère les attributions judiciaires des sous-préfets aux « chefs de police (*lensmand*) » et leurs attributions financières à des caissiers de préfecture (*amtskasserer*).

Les arrondissements sont divisés en communes ayant des franchises locales très étendues, mais, en Norvège comme dans tous les pays scandinaves, il importe d'établir une distinction fondamentale entre le régime administratif des villes et celui des campagnes.

Les villes ont une véritable autonomie sous le contrôle du pouvoir central. Elles ne font partie, administrativement, ni de la province ou département (*amt*), ni de l'arrondissement (*fogderi*). Elles ont une vie municipale fort développée, elles n'ont pas de vie provinciale.

Les campagnes, au contraire, sont englobées dans le département et l'arrondissement. C'est leur réunion qui forme la circonscription provinciale. D'où la conséquence qu'elles ont, à la fois, une vie com-

munale et une vie provinciale. Sous la tutelle du pouvoir central, qui exerce son autorité par l'intermédiaire du préfet pour le département, du sous-préfet ou de l'agent administratif qui a hérité de ses attributions pour l'arrondissement, elles ont une double représentation dans les assemblées communales et dans l'assemblée départementale ou provinciale ayant des pouvoirs analogues à ceux de nos conseils généraux.

Il n'existe pas de conseil électif représentant l'arrondissement.

Pour bien comprendre les règles qui président à l'administration locale en Norvège, il importe d'étudier séparément le régime administratif des villes et celui des campagnes.

ADMINISTRATION DES VILLES. — LES COMMUNES URBAINES.

Dans les 39 villes et les 20 bourgs qui constituent les communes urbaines de la Norvège, trois organismes concourent à l'administration de la cité (*Kjæbstad*).

a) *Le Formandskab*;

b) *Le Repræsentantskab*;

c) *Le Magistrat*.

Ce qui constitue l'originalité du régime municipal en Norvège, c'est la coexistence d'une municipalité ou *magistrat* nommée par le Gouvernement

avec deux assemblées délibérantes électives, le *Formandskab* et le *Repræsentantskab*, inégales quant à leurs attributions, mais nommées par les mêmes électeurs

Les membres des deux Assemblées électives municipales sont élus par les citoyens norvégiens âgés de 25 ans au moins, domiciliés depuis deux ans dans la commune, n'étant ni domestiques ni serviteurs à gages et justifiant du paiement de l'impôt sur la fortune ou sur le revenu, soit à l'Etat, soit à la commune. Les conditions de l'électorat municipal sont plus sévères que celles de l'électorat politique puisque, pour les élections au Storthing, aucune justification de cens n'est plus exigée.

L'élection a lieu au scrutin secret, avec faculté pour les électeurs de réclamer « le scrutin proportionnel ».

Il y est procédé dans les conditions suivantes :

Les listes des candidats doivent être présentées sous le patronage de 20 citoyens au moins, certifiant par leur signature l'appui qu'ils donnent au « groupe de parti ». Après avoir été authentiquées par « le Magistrat », c'est-à-dire par la Municipalité, les listes sont publiées et distribuées. Les électeurs ont le droit, soit de voter pour tous les candidats d'une même liste, soit de répartir leurs suffrages entre des candidats appartenant à des listes différentes, de « panacher » leur bulletin. Ils disposent d'autant de suffrages qu'ils ont de conseillers à élire et il leur est loisible, soit de distribuer leurs suffrages entre un nombre de candidats

égal à celui des sièges à pourvoir, soit de réunir de cumuler leurs votes sur un ou plusieurs noms seulement. La dévolution des sièges s'opère entre les différentes listes au prorata des suffrages qu'elles ont recueillis en combinant le procédé mathématique du professeur belge d'Hondt avec celui imaginé par le professeur suisse Hagenbach-Bischoff. Nous avons exposé dans notre premier volume (1), en étudiant le fonctionnement de la représentation proportionnelle en Belgique, la méthode d'Hondt. Elle consiste à diviser successivement la masse électorale de chaque liste par 1, 2, 3, 4, 5, 6, etc., suivant qu'il y a 1, 2, 3, 4, 5, 6, etc., candidats à élire. On range ensuite les quotients dans l'ordre de leur importance jusqu'à concurrence des sièges à pourvoir et le dernier de ces quotients sert de diviseur commun. Chaque liste a droit à autant de sièges que sa masse électorale contient de fois ce diviseur. Le système Hagenbach-Bischoff prétend arriver à une proportion mathématique plus rigoureusement exacte en choisissant un diviseur égal au nombre des sièges à pourvoir plus un (2).

(1) V. tome I, 2[e] édition, Belgique, p. 228 et suivantes.

(2) Le système Hagenbach-Bischoff se résume dans les propositions suivantes :

Diviser par un même nombre le total des voix de chaque liste et choisir ce diviseur de façon que le total des quotients soit égal au nombre des sièges à remplir.

Le diviseur doit être égal au nombre des sièges plus un.

Le premier nombre entier qui suit le quotient ainsi obtenu est le quotient électoral.

Chaque liste obtient autant de sièges que le quotient élec-

Tous les citoyens ayant la qualité d'électeurs sont également éligibles aux deux conseils. Le mandat de membre de l'un ou l'autre conseil est gratuit et, en principe, ne peut être rétribué par aucune allocation.

Le nombre des membres du *Formandskab* est de 4 au minimum. Si la ville compte plus de 100 électeurs, elle élit un conseiller de plus par chaque centaine supplémentaire d'électeurs, sans pouvoir, toutefois, dépasser le chiffre maximum de 12 élus.

Le *Repræsentantskab* est composé de membres (*Repræsentanter*) en nombre triple de celui des *Formænd*.

Les uns et les autres sont élus pour quatre ans et renouvelés par moitié tous les deux ans au mois de décembre.

Mais, tandis que les *Formænd* ont la gestion en quelque sorte journalière des intérêts de la Cité, les *Repræsentater* ne viennent s'adjoindre à eux en une assemblée plénière publique (*Kommune bystire*) que si leur concours est réclamé par le *For-*

toral est contenu de fois dans le total des suffrages recueillis par la liste.

Si tous les sièges ne sont pas pourvus, on divise le total des voix de chaque liste par le nombre des sièges qu'elle a obtenus plus un, et l'on attribue le premier siège restant à la liste qui fournit le quotient le plus élevé.

En cas d'égalité de quotient entre deux listes, on proclamera élu celui des deux candidats qui aura réuni sur son nom le plus de suffrages. Au cas d'égalité de quotient entre deux listes et d'égalité de suffrages entre les candidats venant en rang utile dans ces deux listes, le sort décidera.

mandskab ou par l'autorité supérieure ou s'il s'agit de statuer sur des affaires d'exceptionnelle importance comme les emprunts, les grands programmes de travaux neufs, les acquisitions d'immeubles, etc. Le *Formandskab* est une délégation permanente ; le *Repræsentantskab* est une assemblée ne se réunissant que dans des circonstances spéciales et ne pouvant siéger sans le *Formandskab* dont il n'est que le complément.

Les deux Assemblées délibèrent sous la direction d'un président (*Ordförer*) ou d'un vice-président. Tous deux sont élus, chaque année, par l'Assemblée plénière des *formænd* et des *repræsentanter*.

Les délibérations ne sont valables que si la moitié des membres sont présents. Les décisions sont prises à la majorité. En cas de partage, le président a voix prépondérante.

Les conseillers qui, sans excuse valable, manquent aux réunions, sont passibles d'une amende de 4 couronnes (5 fr. 60).

Enfin, l'exécution des délibérations des deux Conseils électifs est assurée par les soins de la municipalité ou *Magistrat*.

Le « Magistrat », qui est investi du pouvoir exécutif et de la direction de la police, se compose d'un bourgmestre (*borgemester* ou *byfoged*) et d'un ou de plusieurs adjoints (*raadmænd*). Le bourgmestre et les adjoints sont des fonctionnaires inamovibles nommés par le Roi. Ils sont tenus de justifier de connaissances juridiques.

La loi norvégienne combine ainsi, pour la bonne

administration des villes, les avantages résultant de la capacité professionnelle éprouvée des administrateurs avec une large autonomie communale. Les assemblées communales gèrent les finances de la ville, délibèrent sur toutes les affaires qui intéressent son développement et sa prospérité, pourvoient par les soins de grandes commissions permanentes à l'hygiène, à l'assistance, à l'enseignement, à la voirie, à la sécurité publique, surveillent toute l'administration, sauvegardent tous les droits et privilèges de la Cité ; elles ont même la libre nomination des fonctionnaires municipaux. Nous avons vu les larges pouvoirs qui leur appartiennent en ce qui concerne l'organisation des écoles et le choix du personnel enseignant.

Nous devons ajouter cependant que certaines décisions du *Formandskab* ou de l'Assemblée municipale plénière ne deviennent exécutoires qu'avec l'autorisation du Gouvernement central. C'est ainsi que l'autorisation royale est toujours nécessaire pour les délibérations engageant les finances de la Commune pendant plus de cinq années consécutives ou entraînant aliénation de propriétés communales.

ADMINISTRATION DES CAMPAGNES

On trouve, dans les campagnes comme dans les villes de la Norvège, la coexistence de deux assemblées municipales électives, le *Formandskab* et le *Repræsentantskab*, mais il n'existe pas, pour les

communes rurales, de « magistrat » ou municipalité. L'exécution des décisions de la représentation communale appartient au président de l'Assemblée plénière.

Le sous-préfet ou *fogde* exerçait la tutelle administrative des communes rurales. La mission de surveillance et de contrôle qu'il devait exercer sur elles se trouve dévolue désormais en grande partie au *Lensmand*, investi principalement de pouvoirs de police dans les campagnes.

L'organisation et les attributions du *Formandskab* et du *Repræsentantskab*, en tant qu'assemblées municipales, sont, à peu de chose près, les mêmes dans les communes rurales que dans les communes urbaines.

Le *Formandskab* des campagnes compte, dans chaque paroisse (*præstegjeld*), de 3 à 9 membres, représentant toutes les sous-paroisses. Le nombre des *formænd* est fixé, pour l'ensemble des sous-paroisses, par le préfet (*Amtmand*), en tenant compte du chiffre de la population, du nombre des électeurs et de la valeur des biens-fonds d'après le cadastre.

Le *Repræsentantskab* est composé de membres en nombre triple de ceux du *Formandskab*, répartis, comme ces derniers, entre les sous-paroisses. Les uns et les autres sont élus le premier jour du *Skattething* ordinaire, c'est-à-dire de la perception des impôts directs, par les électeurs réunissant les conditions d'âge, de domicile et de cens que nous avons indiquées pour l'élection des assemblées municipales urbaines.

Les présidents des assemblées municipales dans les campagnes ne sont pas seulement les maires des communes rurales ; ils sont, en même temps, de droit, membres du Conseil provincial ou départemental.

La réunion des paroisses ou communes rurales d'un département (*Amt*) forme ce qu'on appelle, en Norvège, « la commune préfectorale ».

Dans chaque commune préfectorale, il existe un Conseil départemental *Amtsthing* ou *Amtsformandskab*), qui représente exclusivement les intérêts des populations rurales.

Ce Conseil est composé de tous les présidents des Assemblées plénières municipales des paroisses de l'*Amt*.

Il se réunit, chaque année, au mois de juin ou de juillet, sous la présidence de l'*Amtmand* ou préfet, assisté des sous-préfets des arrondissements, là où ces fonctionnaires subsistent.

La session ordinaire est de dix jours, dont deux réservés à la discussion du budget des écoles.

Elle peut être prolongée exceptionnellement en vertu d'une décision du Conseil prise à la majorité des deux tiers des voix. La loi autorise la convocation de sessions extraordinaires sur la demande unanime des membres du Conseil, approuvée par le préfet.

Bien que présidant l'Assemblée, l'*Amtmand* n'y a pas voix délibérative. Le Conseil désigne celui de ses membres dont la voix serait déclarée prépondérante au cas de partage.

Les membres du Conseil départemental ont droit à une indemnité de deux à trois couronnes par jour et au remboursement de leurs frais de voyage.

Les délibérations ne sont valables que si les deux tiers des conseillers sont présents.

Le Conseil discute et vote le budget de la Commune préfectorale ; il répartit les dépenses entre toutes les paroisses ou circonscriptions municipales de l'*Amt* et statue sur toutes les questions d'intérêt départemental, services de l'enseignement, services hospitaliers, services pénitentiaires, routes préfectorales, et chemins de fer d'intérêt local.

Le préfet instruit les affaires et les soumet à l'Assemblée départementale. C'est lui qui propose le budget de la Préfecture et c'est à lui qu'incombe l'exécution des résolutions prises par le Conseil.

Le droit de tutelle de l'*Amtmand* se résout en un simple veto suspensif, qui peut se comparer au veto du Roi en matière législative.

Signalons qu'au cas de désaccord entre le Préfet et le Conseil départemental sur la question de savoir si une dépense présente ou non le caractère obligatoire pour la commune préfectorale, l'*Amtmand* doit demander à l'Assemblée départementale si elle consent à laisser trancher la difficulté par le Gouvernement ou si elle entend la soumettre à la justice. Dans ce dernier cas, le Conseil désigne deux de ses membres pour le représenter devant les tribunaux. Il s'agit de la justice ordinaire, car il n'existe pas, en Norvège, de tribunaux administratifs.

Lorsque le Conseil, sur une affaire quelconque, renvoie sa décision à une session ultérieure, chaque conseiller est tenu de soumettre la question en litige au *Formandskab* qu'il représente. La délibération de chaque *Formandskab* est transmise au Conseil départemental et il en est donné lecture avant le vote.

Sur beaucoup de points, les attributions des assemblées préfectorales de la Norvège sont analogues à celles de nos Conseils généraux ; mais, de par l'origine même de ses membres, l'Assemblée préfectorale norvégienne se trouve plus étroitement associée à la vie communale rurale.

V

LA JUSTICE

V

LA JUSTICE

Justice civile. — Les commissions de conciliation. — Les Tribunaux de première instance ou Tribunaux inférieurs. — Le juge professionnel et les assesseurs, (*lagrettesmænd*). — Les Cours urbaines de Christiania et de Bergen. — Les Tribunaux supérieurs ou Tribunaux de Diocèse. — La Cour Suprême.

Justice répressive. — Le Procureur général du Royaume chef de la justice criminelle. — Les tribunaux d'instruction. — Les tribunaux correctionnels. — Les Cours de police de Christiania et de Bergen. — Les tribunaux supérieurs. — La Cour d'assises et le jury. — La Cour Suprême et la Haute-Cour du Royaume. — Le recrutement de la magistrature et la hiérarchie judiciaire. — La législation norvégienne.

L'organisation judiciaire de la Norvège comporte :

Pour la juridiction civile, les Commissions de conciliation, les tribunaux de première instance, les tribunaux supérieurs ou d'appel et la Cour Suprême ;

Pour la juridiction criminelle, le tribunal d'ins-

truction, le tribunal correctionnel, la Cour d'assises, la Cour Suprême.

Bien que certaines juridictions aient compétence au double point de vue civil et pénal, nos explications seront plus faciles à suivre en étudiant séparément la justice civile et la justice criminelle.

JUSTICE CIVILE

Au premier degré de la hiérarchie judiciaire, nous trouvons, en Norvège, une institution que nous avons déjà rencontrée au Danemark, le Tribunal de conciliation, avec cette différence, toutefois, qu'au lieu du Conciliateur danois, magistrat unique, nommé par le Conseil paroissial, nous voyons en Norvège la Commission de conciliation *Forligelses commission*, composée de deux membres élus pour trois ans par l'ensemble des habitants ayant droit de suffrage municipal. Le vote peut avoir lieu par correspondance, comme pour les élections politiques.

Il existe en Norvège 55 commissions de conciliation pour les villes et 517 pour les campagnes. Elles sont rémunérées au moyen de légères redevances que leur versent les parties se présentant à leur barre. Elles ont pour mission, ainsi que leur nom l'indique, de concilier les litiges ; si elles ne peuvent réaliser l'entente, elles renvoient les plaideurs devant les tribunaux. Si un accord inte vient, la Commission en rédige par écrit les conditions et

donne force exécutoire aux obligations qui en dérivent.

La Commission, au cas où les parties consentent mutuellement à la saisir de leurs réclamations comme juridiction arbitrale, a aussi le droit de statuer sur les affaires dont l'importance n'excède pas 500 couronnes (690 francs).

Enfin, dans les mêmes limites de compétence, elle est autorisée à condamner le défendeur qui ne comparait pas ou qui reconnait sa dette.

Il peut être relevé appel des jugements de la Commission de conciliation devant les tribunaux ordinaires de première instance.

Les tribunaux de première instance ou tribunaux inférieurs (*Underretter*) sont tous composés d'un seul juge professionnel, qui porte le titre de *Byfogede* dans les villes et de *Sorenskriver* dans les campagnes. Nommé par le Roi, qui doit le choisir parmi les légistes pourvus des diplômes décernés par l'Université de Christiania, ne pouvant être privé de son emploi ou déplacé contre son gré qu'à la suite d'une condamnation régulière pour crimes, délits ou manquements professionnels prévus par la loi, le juge est assisté de deux ou quatre assesseurs (*Lagrettesmænd*), qu'il choisit sur des listes dressées par les assemblées municipales.

Les assesseurs ou *lagrettesmænd* doivent être âgés de 25 ans au moins et payer l'impôt jusqu'à concurrence de 4 couronnes au moins dans les campagnes et de 8 couronnes dans les villes. Pour la plupart des affaires ils n'ont que voix consultative

et sont moins des juges que des témoins officiels, attestant par leur signature la régularité des débats, ou des experts éclairant de leurs avis le magistrat professionnel. Cependant, dans certains litiges portant sur les revendications d'immeubles ou les droits de servitudes, ils font, exceptionnellement, office de juges.

Il existe, en général, un tribunal de première instance pour chaque commune urbaine. Les 56 arrondissements ruraux (*fogderier*) sont divisés en 78 circonscriptions judiciaires (*Sorenskriverier*), qui forment chacune le ressort d'un tribunal. La circonscription judiciaire rurale se subdivise elle-même en districts dans lesquels le juge va tenir des assises périodiques ou extraordinaires, comme le juge de Comté en Angleterre.

Le tribunal de première instance connaît de toutes les contestations en matière civile, quel qu'en soit le chiffre ; il statue en dernier ressort sur toutes les affaires pour lesquelles la valeur du litige n'excède pas 32 couronnes (44 fr. 16). En règle générale, il prononce sur pièces écrites. Exceptionnellement, les avocats sont admis à présenter de brèves explications orales et à s'expliquer, par exemple, sur les incidents d'audience.

Mentionnons qu'à Christiania et à Bergen, le tribunal de première instance a, sous le nom de Cour urbaine (*Byret*), une organisation spéciale. Il se compose d'un président (*Justitiarius*) et de juges assesseurs (*Assessorer*), tous nommés par le Roi. Trois magistrats réunis en Conseil jugent les affaires

civiles dont la valeur atteint le chiffre de 32 couronnes (44 fr. 16) ; un seul magistrat statue sur les affaires de moindre importance, ses décisions pouvant être l'objet d'un recours devant la Cour urbaine des trois juges.

Exceptionnellement, les appels des tribunaux de Christiania et de Bergen sont portés devant la Cour Suprême.

Les appels des jugements rendus par tous les autres tribunaux de première instance sont portés devant les tribunaux supérieurs ou tribunaux de diocèse (*Stiftesoverretter*), siégeant à Christiania, Christiansand, Bergen et Trondhjem.

Chaque tribunal supérieur est composé d'un président (*Justitiarius*) et de deux juges (*Assessorer*), tous trois nommés par le Roi. Un secrétaire de justice remplit les fonctions de greffier.

Auprès des tribunaux supérieurs, nous ne trouvons plus l'élément laïque des assesseurs. Les juges sont exclusivement des magistrats professionnels, recrutés parmi les légistes joignant à la pratique des affaires les connaissances théoriques qu'attestent les études universitaires.

Devant les tribunaux supérieurs comme devant les tribunaux de première instance, la procédure est écrite.

Enfin, au sommet de la hiérarchie judiciaire est la Cour Suprême (*Höiesteret*).

La Cour suprême est composée d'un président (*Justitiarius*) et de 10 conseillers (*Tilforordnede*), nommés par le Roi. Ils doivent être âgés de 30 ans

au moins et sont choisis parmi les jurisconsultes les plus éminents du Royaume.

La présence de sept magistrats est nécessaire pour constituer la Cour.

Devant la Cour Suprême, contrairement à ce qui se passe devant les autres juridictions, les débats sont oraux et le ministère d'avocats est indispensable.

La Cour Suprême connaît en troisième instance des jugements rendus par les tribunaux supérieurs dans les contestations immobilières et dans les contestations mobilières dont la valeur excède 400 couronnes (552 francs) et, en deuxième instance, des appels des Cours urbaines de Christiania et de Bergen. Elle est à la fois tribunal de cassation et tribunal de révision et, en assurant l'unité de jurisprudence dans le royaume, elle statue simultanément sur le fait et sur le droit.

« Les arrêts de la Cour suprême, déclare l'article 90 de la Constitution, ne peuvent, en aucun cas, être sujets à révision. »

Devant aucune juridiction civile on ne trouve, en Norvège, l'institution du ministère public.

JUSTICE CRIMINELLE

La justice répressive est placée sous la direction du Procureur général du Royaume (*Rigsadvokat*). Il est, suivant la définition norvégienne, l'accusateur public.

Il est assisté devant les différentes juridictions par des procureurs d'État ou par des avocats exerçant, à tour de rôle, les fonctions du ministère public.

La justice répressive est saisie, soit par les particuliers victimes de crimes ou de délits, soit par les fonctionnaires administratifs qui sont investis en Norvège d'attributions de police, ainsi que nous l'avons indiqué déjà au chapitre précédent, et ont même le droit légal d'intervenir dans les poursuites judiciaires.

Tout inculpé est déféré au tribunal d'instruction (*Forhörsretten*).

Le juge d'instruction, assisté de deux assesseurs, (*lagrettesmænd*), procède à une information sommaire.

Si l'inculpé reconnaît le fait qui lui est imputé et si la pénalité applicable ne dépasse pas trois ans et un mois de travaux forcés, le juge peut immédiatement prononcer la peine édictée par la loi.

Si l'inculpé conteste sa culpabilité, ou s'il s'agit d'un fait entrainant une peine plus sévère que celle de trois ans et un mois de travaux forcés, le juge se borne à instruire l'affaire et il communique le dossier au préfet (*Amtmand*), qui décide s'il y a lieu ou non de déférer le prévenu à une juridiction de jugement.

Au cas où le préfet se prononce pour les poursuites, il désigne en même temps un avocat d'office pour défendre le prévenu et un avocat chargé de requérir au nom de l'État devant la juridiction de

renvoi, sous la surveillance désormais et le contrôle du Procureur général du Royaume.

Suivant la gravité de l'infraction qu'il a commise, l'inculpé est traduit devant le tribunal correctionnel ou devant la Cour d'assises.

Le tribunal correctionnel (*Meddomsretten*) se compose d'un juge de première instance ordinaire, assisté de deux assesseurs ou échevins (*lagrettesmænd*), qui statuent, avec le Président, tant sur la culpabilité que sur l'application de la peine.

Chaque tribunal de première instance a compétence en matière correctionnelle comme en matière civile.

Il est procédé à l'interrogatoire de l'inculpé, puis, après que les témoins ont déposé, le ministère public et le prévenu présentent respectivement leurs observations. Le tribunal statue en dernier ressort lorsque la peine prononcée est une amende ne dépassant pas 32 couronnes (44 fr. 16).

L'appel des jugements rendus par les tribunaux correctionnels est porté devant les tribunaux supérieurs ou tribunaux de diocèse (*Stiftesoverretter*). Nous trouvons, toutefois, à ce principe les mêmes exceptions en matière correctionnelle qu'en matière civile. Les appels des jugements rendus par les Cours de police de Christiania et de Bergen sont soumis directement à la Cour suprême.

La Cour d'assises (*Lagmandsretten*) se compose d'un président (*Lagmand*), de deux juges-assesseurs choisis entre les magistrats du ressort, et siégeant à tour de rôle, et de 10 jurés. Il y a 5 présidents de

Cours d'assises pour l'ensemble du Royaume, qui est divisé en 17 ressorts d'assises (*Lagsogn*).

Les jurés sont choisis par la voie du sort parmi les contribuables du *Lagsogn*. Il est tiré au sort 26 jurés titulaires et 2 jurés suppléants pour composer la liste de session.

Le ministère public et la défense ont, concurremment pour chaque affaire, le droit de récusation jusqu'à ce qu'il ne reste plus dans l'urne que les noms de 10 jurés pour former le jury du jugement.

A chaque Cour d'assises est attaché un Procureur d'Etat, chargé de requérir l'application de la loi contre les accusés. Les Cours d'assises jugent les crimes qui sont punis au minimum de trois ans de travaux forcés.

Les peines édictées par le Code pénal norvégien sont, avec la peine de mort qui reste sans application depuis 1876, la peine des travaux forcés, soit à perpétuité, soit à temps, de 6 mois à 15 ans, et l'emprisonnement, à trois degrés, suivant le régime plus ou moins sévère auquel est soumis le condamné. L'emprisonnement est généralement subi en cellule. La législation norvégienne nous a emprunté notre théorie des circonstances atténuantes et une loi du 2 mars 1894 a organisé la libération conditionnelle et autorisé les tribunaux à surseoir à l'exécution des peines si le condamné offre des garanties d'amendement. Le sursis est révocable si, dans un délai de trois ans, le condamné se rend coupable d'une nouvelle infraction entraînant la

peine d'emprisonnement ou une peine plus grave.

Les pourvois contre les arrêts des tribunaux supérieurs, des Cours d'assises et des Cours de police de Christiania et de Bergen sont portés devant la Cour suprême.

Celle-ci connaît également, avec adjonction de deux officiers supérieurs, des appels des jugements rendus par les Conseils de guerre.

Enfin, nous savons que, réunie au *Lagthing*, elle constitue la Haute-Cour du Royaume (*Rigsret*), chargée de juger les ministres et les membres de la Cour suprême mis en accusation par l'*Odelsthing*. C'est alors le président du *Lagthing* qui dirige les débats de la Haute-Cour.

« L'accusé, déclare l'article 87 de la Constitution, peut exercer un nombre de récusations péremptoires égal au tiers des membres de la Haute-Cour, de manière pourtant que la Cour ne soit jamais composée de moins de 15 juges. »

Telle est, rapidement résumée, l'organisation judiciaire de la Norvège.

On voit que, grâce à la collaboration de l'élément laïque avec l'élément professionnel, un nombre très restreint de magistrats assurent l'œuvre de la justice. Ils doivent être choisis par le Roi parmi les légistes joignant les connaissances théoriques attestées par les études universitaires à la pratique des affaires. Tous, à tous les degrés de la hiérarchie judiciaire, sont couverts par l'inamovibilité. Ils ne peuvent être destitués ou déplacés contre leur gré

que s'ils ont été régulièrement condamnés pour crimes, délits ou manquements professionnels prévus et punis par la loi.

Le président de la Cour suprême reçoit un traitement de 9.600 couronnes ; les deux juges les plus anciens ont droit à 8.000 couronnes ; les autres juges à 7.200.

Les présidents des tribunaux supérieurs reçoivent, à Christiania, 5.600 couronnes ; dans les autres villes, 5.400. Les juges ont droit, à Christiania, à 4.600 couronnes, dans les autres Cours, à 4.600.

Les présidents des Cours urbaines de Christiania et de Bergen ont un traitement fixe de 6.000 couronnes ; les juges reçoivent de 5.400 à 4.200 couronnes.

Les juges des tribunaux de première instance reçoivent des émoluments qui se composent d'un traitement fixe de 3.800 couronnes, auquel viennent s'ajouter des indemnités de logement et de voyage et une part sur les frais de justice versés au trésor.

Les *lagrettesmænd* ne sont rémunérés par aucun traitement fixe, mais il leur est alloué, dans certains cas, des indemnités ne devant pas excéder 2 couronnes 80 par jour de session.

L'article 94 de la Constitution du 4 novembre 1814, portait :

« Un nouveau Code civil et criminel sera présenté au premier ou, en cas d'impossibilité, au second *Storthing* ordinaire. En attendant, les lois actuelles de l'Etat resteront en vigueur tant qu'elles

ne seront pas en contradiction avec la présente Constitution. »

Le travail de refonte législative annoncé par la Constitution de 1814 n'a reçu un commencement d'exécution qu'en 1842. Un grand nombre de dispositions du Code de Christian V, remontant à 1687, continuent à régir la Norvège. Ce Code représentait, d'ailleurs, un travail très considérable et avait fondu dans un ensemble, remarquable à beaucoup d'égards, l'ancien droit coutumier norvégien et danois avec le droit romain.

C'est surtout sur le droit pénal, sur le droit commercial et sur la législation ouvrière qu'ont porté les réformes accomplies depuis 1842.

Un large courant d'humanité inspire les lois nouvelles sur les faillites, sur le contrat de travail, sur le contrôle des fabriques, sur les habitations ouvrières, sur les assurances contre les accidents, contre le chômage, contre la vieillesse et l'invalidité.

La législation de la Norvège reflète son état social et témoigne des efforts généreux d'un peuple avide de justice et de progrès.

BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE

Aschehoug (T.-H.). — *Den Nordiske Statsret* (Le droit public scandinave).

Norges offentlige Ret (Droit public de Norvège).

Norges nuværende Statsforfatning (Constitution de la Norvège).

De Norske Communers Retsforfatning (L'organisation communale norvégienne).

Aubert. — La Norvège devant le droit international (*Revue de droit international et de législation comparée*, 1896.

Daae (L.). — *Om J. E. Sars Skrift : Historisk Indledning til Grundloven.* (De l'ouvrage de Sars intitulé : *Introduction historique à la Constitution*, 1882).

Dareste. — *Les Constitutions modernes*, tome II, 2e édition.

Demombynes. — *Constitutions européennes*, tome I, 2e édition.

Duncker. — *Om den Norske Konstitution.* De la constitution norvégienne.

Ebbel. — *Om Unionsforslagets Betydning for Norge* (Des conséquences du projets d'Union par la Norvège, Christiania, 1873).

Ferden. — *Allmenfattelig Udsigt over Norges almindelige borgerlige Love* (Vues sur la législation et l'organisation judiciaire de la Norvège, 1899).

Gaarder. — *Fortolkning over Grundloven* (Explication de la Constitution, 1845.

GEFFROY. *Le Nord scandinave depuis cinquante ans. Revue des Deux Mondes*, 1er octobre 1852, 15 novembre 1853.

HÖJER. — *Statsförbundet mellan Sverige och Norge* (L'union entre la Suède et la Norvège, Visby, 1885).

Norges Storthing. — Le *Storthing* de Norvège.

Norska Grunlagen och dess källor. — La Constitution norvégienne et ses sources, Stockholm, 1882.

LANGE (Ch.-L.). — Norvège, *Revue politique et parlementaire*, août 1908.

LAROUSSE. — Grand dictionnaire, V° Norvège.

LAVISSE et RAMBAUD. — *Histoire générale.*

LEFÈVRE-PONTALIS. — *Les élections en Europe à la fin du XIXe siècle*, Paris, 1902.

MOREAU (Félix) et Delpech, *Les Règlements des assemblées législatives*, Paris 1907.

MUNCH-RODER. — *Den Norske Statsforfatnings Historie og Væsen* (*Histoire et nature de la Constitution norvégienne*, Copenhague, 1841).

NANSEN (Fritjof). — La Norvège et l'union avec la Suède, traduction Gabriel Rouy :

La Norvège, ouvrage officiel publié à l'occasion de l'Exposition universelle de Paris, Kristiania, 1900.

Pandectes, V° *Norvège.*

RYDIN (H.-L.). — *Unionen och Konungens Sanktionsrätt i Norska Grundlagsfrågen* (L'Union et le droit de sanction du Roi dans les questions constitutionnelles norvégiennes), Upsal, 1883.

SARS. — *Historisk Indledning til Grundloven*, Introduction historique à la Constitution, 1882.

SEIGNOBOS. — *Histoire politique de l'Europe contemporaine.*

STUNG. — *Systematisk Fremstilling af Kongeriget Norges konstitutionnelle Ret eller Grundlovbestemmelser* (Exposé général du droit constitutionnel du Royaume de Norvège, Christiania, 1833).

STEN. Konow et Karl Fischer, La Norvège, Kristiania, 1900.

Viallatte (Achille). — La vie politique dans les Deux-Mondes.

Waultrin. — Un siècle d'union suédo-norvégienne et la fondation du Royaume de Norvège. *Annales des Sciences politiques*, 1906.

TABLE DES MATIÈRES

DANEMARK

ATTRIBUTIONS DU RIGSDAG

La procédure et le travail parlementaires.

SUÈDE

NORVÈGE

ADDENDA

Tandis que s'achevait l'impression de ce volume, le Riksdag suédois, à la suite du renouvellement de la Seconde Chambre, a définitivement adopté la loi qui modifie la constitution pour établir en Suède le suffrage universel direct avec représentation proportionnelle.

La sanction royale étant certaine, la législation nouvelle, dont nous avons résumé les dispositions page 330 et suivantes, sera applicable aux élections prochaines.

ERRATA

—

Page 287, rectifier ainsi le dernier alinéa :

Les lois constitutionnelles sont votées dans la même forme que les lois ordinaires ; mais, après leur adoption par le Riksdag, elles doivent être discutées à nouveaux au cours de la première session ordinaire du Parlement, qui suit de nouvelles élections générales de la Seconde Chambre. Elles sont alors adoptées ou rejetées en bloc sans pouvoir être modifiées et deviennent définitives par la sanction royale que donne le Souverain dans la salle du trône en présence du Riksdag.

IMPRIMERIE BUSSIÈRE. — SAINT-AMAND (CHER).